

ANALISA

1983—9

DINAMIKA INTER- NASIONAL



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Kirdi DIPOYUDO

Dewan Redaksi

Daoed JOESOEF
Rufinus LAHUR
J. PANGLAYKIM
A.M.W. PRANARKA
Pande Radja SILALAH
M. Hadi SOESASTRO
Harry TJAN SILALAH
Jusuf WANANDI
A. Sudiharto DJIWANDONO
Ronald NANGOI

Redaksi Pelaksana

Kirdi DIPOYUDO
Ronald NANGOI

STT SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN 0126-222X

Alamat _ *Redaksi* : Jalan Tanah Abang 111/27, Jakarta Pusat,
Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13,
Jakarta Pusat, Telepon 349489

ANALISA

TAHUN XII, NO. 9, SEPTEMBER 1983

PENGANTAR REDAKSI	750
DARI KEKACAUAN MENUJU TATA EKONOMI DUNIA BARU <i>H. CAROKO</i>	754
SOAL-SOAL UTARA-SELATAN DAN RELEVANSINYA UNTUK ASEAN <i>Ali ALATAS</i>	769
BLOK SUARA DAN POLITIK KEKUATAN DI PBB <i>Bantarto BANDORO</i>	778
PERKEMBANGAN PERUNDINGAN PEMBATASAN SEN- JATA STRATEGIS (SALT) <i>A.R. SUTOPO</i>	789
KEMELUT KAMBOJA DAN STABILITAS ASIA TENGGARA <i>Rosyhan TARUNA</i>	807
PERUNDINGAN NORMALISASI HUBUNGAN INDIA- PAKISTAN: LATAR BELAKANG DAN PROSPEKNYA <i>Parlaungan SIBARANI</i>	823
PENGAKUAN SILANG: SUATU KEMUNGKINAN BARU DI SEMENANJUNG KOREA <i>Endi RUKMO</i>	838

PENGANTAR REDAKSI

ANALISA bulan September 1983 ini membahas dinamika internasional dan dalam rangka itu menurunkan tujuh karangan yang mengulas masalah-masalah internasional yang hangat dan penting. Salah satu masalah yang sejak dua dasawarsa menguasai percaturan politik internasional adalah sengketa Utara-Selatan yang berkisar pada perjuangan negara-negara berkembang untuk membentuk suatu tata ekonomi dunia baru dan perlawanan negara-negara maju. Perjuangan yang melibatkan tiga perempat umat manusia ini berakar pada kesadaran di antara negara-negara berkembang bahwa sistem ekonomi internasional yang berlaku selama ini sangat tidak adil dan perlu dirombak. Berkat perjuangan itu, pada tahun 1974 Majelis Umum PBB mengadakan sidang khusus dan menerima suatu Deklarasi Pembentukan Tata Ekonomi Internasional Baru dengan suatu Program Aksi untuk melaksanakannya. Tahun berikutnya Majelis Umum PBB mengadakan sidang khusus lagi dan menerima sebuah rencana pelaksanaannya yang menyeluruh. Kelihatannya semuanya itu merupakan hasil yang gemilang, tetapi kenyataannya tidaklah demikian. Ketentuan-ketentuannya tidak dilaksanakan karena negara-negara maju yang menguasai perekonomian dunia menentanginya. Mereka mengatakan bahwa sistem yang berlaku selama ini pada dasarnya sehat dan hanya memerlukan perbaikan di sana-sini. Hal ini disayangkan tetapi bisa dimengerti karena dengan terwujudnya tata ekonomi dunia baru mereka akan kehilangan kedudukan dominan yang sangat menguntungkan mereka dalam perekonomian dunia. Dengan demikian perjuangan tata baru itu akan berat dan lama. Negara-negara berkembang harus merapatkan barisan mereka dan menghiimpun suatu kekuatan tandingan. Sementara itu, mereka tidak perlu berkecil hati karena perjuangan tata ekonomi dunia baru itu merupakan tahap kedua proses dekolonisasi dan secara demikian suatu proses sejarah yang bisa dihambat tetapi tidak dapat dibendung untuk selama-lamanya. Pada pokoknya perjuangan itu adalah perjuangan keadilan sosial tingkat global.

Perjuangan tata ekonomi dunia baru itu adalah tema dua karangan yang saling melengkapi. Dalam karangan yang pertama, H. CAROKO menyoroti perjuangannya itu sendiri dan secara berturut-turut membahas sistem ekonomi internasional yang berlaku selama ini, pokok-pokok tata ekonomi dunia baru yang diperjuangkan sebagai gantinya, hasil-hasil yang dicapai, hambatan-hambatan yang dijumpai dan prospeknya. Dalam karangan yang kedua, Ali ALATAS selain menunjukkan kepincangan-kepincangan dalam hubungan Utara-Selatan sekarang ini dan esensi tata baru yang diinginkan, menyoroti relevansi perjuangan tata ekonomi dunia baru untuk ASEAN. Negara-negara ASEAN mempunyai suatu taruhan vital pada perjuangan itu dan suatu peranan yang penting dalam diadakannya dialog Utara-Selatan dan dalam pemulihan ekonomi dunia. Kepentingan langsung mereka paling tidak terlibat dalam empat bidang, yaitu komoditi-komoditi primer, perdagangan internasional, alih teknologi, dan uang serta pembiayaan pembangunan. Kenyataannya, sejak permulaan mereka mengambil bagian aktif dalam perundingan-perundingan Utara-Selatan. Sekalipun posisi mereka tak terpisahkan dari posisi Kelompok 77, berkat kekuatan khusus, tradisi dan temperamen mereka, negara-negara ASEAN dapat dan harus memainkan peranan yang penting dan konstruktif serta memperlunak sikap dalam kelompok Selatan maupun terhadap Utara.

Karangan yang ketiga, ditulis oleh Bantarto BANDORO, membahas cita-cita PBB sebagai sistem perdamaian dan keamanan internasional serta kenyataannya. PBB didirikan untuk mencegah peperangan, memajukan perdamaian dan mengembangkan kerja sama antar negara. Dengan demikian lembaga dunia ini lebih didasarkan atas moral daripada atas kekuatan. Tetapi situasi politik internasional telah berkembang demikian rupa sehingga PBB sering menyimpang dari asas-asas dan tujuan-tujuan pokoknya. Khususnya karena negara-negara besar cenderung untuk menggunakannya sebagai arena politik kekuatan untuk mencapai tujuan-tujuan nasional mereka. Dalam rangka itu muncul blok-blok kekuatan dan aliansi-aliansi yang saling berhadapan. Hegemoni kelima negara besar di Dewan Keamanan dan penggunaan hak veto mereka sering melumpuhkan PBB. Khususnya persaingan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet sering membuat lembaga dunia ini tak berdaya. Untuk membuat PBB berfungsi Piagam PBB kiranya perlu ditinjau kembali khususnya mengenai hak veto kelima negara besar itu dan diusahakan agar kedua superpower mencapai sepakat kata mengenai kondisi-kondisi pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional.

Suatu masalah internasional lain yang mendapatkan banyak perhatian adalah perlucutan dan pengaturan persenjataan untuk mengurangi risiko pecahnya peperangan antara kedua superpower. Perlucutan senjata adalah pengurangan atau penghapusan jenis-jenis senjata tertentu, sedangkan peng-

awasan senjata khususnya berhubungan dengan perlombaan senjata agar tercipta suatu stabilitas militer antar negara atau antar kelompok negara. Dalam rangka itu kedua superpower mengadakan perundingan-perundingan yang sejauh ini menghasilkan sejumlah persetujuan, termasuk Persetujuan Non-Proliferasi Senjata Nuklir, SALT I dan SALT II. Perundingan-perundingan SALT itulah tema tulisan A.R. SUTOPO. Secara berturut-turut dibahas tujuannya, Persetujuan SALT I dengan kelemahan-kelemahannya, SALT II, hubungan antara SALT dan Persetujuan Non-Proliferasi Nuklir dan kepentingan negara-negara berkembang.

Sejarah anak benua India sesudah Perang Dunia II adalah sejarah terus berlangsungnya permusuhan dan ketegangan antara India dan Pakistan. Kedua negara ini telah bertarung dalam perang lokal seperti di Kashmir dan di Rann of Kutch dan dalam dua perang besar pada tahun 1965 dan 1971. Sejak perang yang terakhir ini ada perdamaian, tetapi perdamaian yang rapuh di mana peredaan ketegangan silih berganti dengan eskalasi ketegangan dan bahaya pecahnya perang. Menyusul invasi Uni Soviet ke Afghanistan (1979), hubungan India-Pakistan memburuk lagi. Untuk memperkuat pertahanannya terhadap apa yang dilihatnya sebagai ancaman baru Uni Soviet, Pakistan mencari dan mendapat bantuan ekonomi dan militer sebesar US\$ 3,2 milyar untuk jangka waktu lima tahun dari Amerika Serikat dan dapat membeli 40 pesawat mutakhir F-16. Akan tetapi India melihatnya sebagai ancaman terhadap keamanannya dan berusaha meningkatkan kemampuan militernya sendiri dengan membeli senjata secara besar-besaran dari Uni Soviet dan Perancis. Secara demikian terjadi suatu perlombaan senjata sehingga ketegangan dan bahaya perang meningkat lagi. Atas prakarsa Pakistan untuk mencegah hal itu, India dan Pakistan mengadakan serangkaian perundingan normalisasi hubungan. Mereka membahas usul Pakta Non-Agresi Pakistan maupun usul India mengenai Perjanjian Perdamaian, Persahabatan serta Kerja Sama dan pembentukan suatu komisi bersama. Perundingan normalisasi hubungan India-Pakistan itu adalah tema karangan berikutnya yang ditulis oleh Parlaungan SIBARANI. Secara berturut-turut dibahas latar belakangnya, jalannya perundingan-perundingan, hambatan-hambatannya dan prospeknya.

Masalah lain yang menyangkut stabilitas Asia Tenggara adalah krisis Kamboja yang berlarut-larut. Krisis ini berakar pada sengketa Kamboja-Vietnam yang meningkat menjadi perang terbuka ketika Vietnam menyerbu Kamboja (1978), menggulingkan rezim Khmer Merah dan mengangkat pemerintah boneka di bawah pimpinan Heng Samrin. Dunia internasional mengutuk invasi itu sebagai pelanggaran terhadap kedaulatan dan kemerdekaan suatu negara dan menuntut agar pasukan-pasukan Vietnam ditarik mundur sehingga bangsa Kamboja bisa menentukan nasibnya sendiri. Akan tetapi Vietnam sejauh ini menolak tuntutan-tuntutan itu, sehingga krisis Kamboja berlarut-

larut. Dalam karangan yang keenam, Rosihan TARUNA menyoroti krisis Kamboja itu dan pengaruhnya atas stabilitas Asia Tenggara. Secara berturut-turut dibahas masuknya negara-negara besar di kawasan, dampak pergolakan di Indocina atas ASEAN, masa depan Asia Tenggara dan peranan yang dapat dimainkan oleh Indonesia dalam penyelesaian krisis Kamboja dan pemulihan stabilitas di kawasan.

Dalam karangan yang ketujuh dan terakhir, Endi RUKMO menyoroti masalah Korea yang timbul pada akhir Perang Dunia II ketika Semenanjung Korea dibagi menjadi dua, yaitu Korea Utara di bawah pengaruh Uni Soviet dan Korea Selatan di bawah pengaruh Amerika Serikat. Untuk menyatukannya kembali di bawah kekuasaannya, Korea Utara pada tahun 1950 menyerbu Korea Selatan dan berkobarlah Perang Korea di mana Korea Utara dibantu Uni Soviet dan RRC sedangkan Korea Selatan dibantu oleh Amerika Serikat dan PBB. Peperangan ini berakhir seri dan suatu perjanjian gencatan senjata ditandatangani. Akan tetapi ketegangan berlangsung terus dan tahun-tahun belakangan ini bahkan meningkat. Korea Utara meningkatkan persiapan perang dan Korea Selatan memperkuat kemampuan pertahanannya dengan bantuan Amerika Serikat. Segala usaha untuk menyelesaikan masalah itu dengan menyatukan kembali Semenanjung Korea sejauh ini menemui kegagalan. Dalam karangan ini dibahas faktor-faktor penghambatnya dan usul Korea Selatan untuk menyelesaikan masalah Korea lewat pengakuan silang. Walaupun Korea Utara menolaknya, gagasan ini merupakan suatu alternatif yang sesuai dengan kenyataan-kenyataan sekarang ini.

September 1983

REDAKSI

DARI KEKACAUAN MENUJU TATA EKONOMI DUNIA BARU

H. CAROKO

Selama dua dasawarsa Dunia Ketiga menempuh jalan dialog dan perundingan untuk membentuk suatu Tata Ekonomi Dunia Baru (TEDB) atas dasar keadilan khususnya keadilan sosial. Biarpun telah diadakan beberapa sidang khusus Majelis Umum PBB, enam sidang UNCTAD, putaran-putaran perundingan GATT dan berbagai konperensi Utara-Selatan, tidak banyak dicapai kemajuan. Tiada soal pokok satu pun yang diselesaikan sejak gagasan TEDB itu dilontarkan pada pertengahan 1960-an. Harapan untuk mewujudkannya mendapat pukulan berat di Cancun, Meksiko, ketika Pertemuan Puncak 22 kepala negara atau pemerintah gagal untuk mendukung diadakannya Perundingan Global di bawah naungan PBB seperti diusulkan oleh Kelompok 77 pada Majelis Umum PBB ke-34 (1979). Hasil itu sebenarnya tidak di luar dugaan. Kalau yang diinginkan oleh Selatan adalah persamaan kesempatan, usaha untuk mendapatkan konsesi-konsesi marginal dari Utara lewat dialog tidak akan mendatangkan hasil itu. Yang memisahkan Utara dan Selatan adalah suatu masalah yang terlalu mendasar untuk dipecahkan lewat perundingan-perundingan di antara para pejabat atau lewat pertemuan okasional (kadang-kadang) pemimpin-pemimpin mereka. Selatan yakin bahwa sistem ekonomi yang berlaku sejauh ini adalah tidak adil dan harus disusun kembali. Akan tetapi Utara menandakan bahwa sistem itu adalah sehat dan tidak boleh dirombak. Kalau ia merugikan Selatan, hal itu ialah karena rakyat di negara-negara berkembang tidak efisien, letargis dan terikat tradisi. Merekalah yang harus mengubah mentalitas dan adat-istiadat mereka, dan bukan sistem yang beroperasi dengan asas usaha bebas (free enterprise). Terhadap pernyataan Presiden Lopez Portillo dari Meksiko dalam pidato pembukaannya bahwa para peserta mempunyai "kewajiban untuk mengubah hubungan-hubungan ekonomi yang telah menciptakan jurang pendapatan yang lebar; pendapatan nasional kotor per jiwa berkisar antara US\$ 90 di Bangladesh dan lebih dari US\$ 10.000 di Swedia, Jerman Barat dan Amerika Serikat," Presiden Reagan

menandakan sebagai tanggapan bahwa dunia harus belajar hidup sesuai dengan pasaran yang menguntungkan orang yang efisien tetapi menolak yang kurang efisien. Kalau negara-negara berkembang ingin memperbaiki pertanian mereka, dengan senang hati pemerintahnya akan mengirimkan kelompok-kelompok ahli Amerika Serikat untuk mengajar mereka. Amerika Serikat juga bersedia ikut dalam Perundingan Global asal perundingan ini tidak diadakan di bawah naungan PBB. Khususnya wewenang dan fungsi badan-badan khusus PBB seperti IMF, Bank Dunia dan GATT harus dihormati dan keputusan-keputusannya diterima sebagai final. Dengan perkataan lain, Amerika Serikat tidak bersedia menerima kekuasaan Majelis Umum PBB untuk mengawasi perundingan-perundingan global itu dan untuk memutuskan lewat konsensus soal-soal yang tidak mendapat sepakat kata di badan-badan khusus tersebut. Secara demikian Pertemuan Puncak Cancun itu gagal. Demikian pun perjuangan Tata Ekonomi Dunia Baru gagal mencapai kemajuan.¹ Negara-negara Dunia Ketiga menyimpulkan dari kegagalan itu bahwa dalam keadaan sekarang ini negara-negara industri yang menguasai perekonomian dunia tidak akan melepaskan atau membagi kekuasaan mereka itu lewat perundingan-perundingan, dan harus ditempuh jalan lain untuk menyukkseskan perjuangan mereka.

Tata Ekonomi Dunia Baru yang diperjuangkan oleh Dunia Ketiga untuk menggantikan sistem yang berlaku sejauh ini itulah tema tulisan ini. Secara berturut-turut akan dibahas sistem ekonomi dunia yang lama dan tata ekonomi dunia baru, masing-masing dengan pokok-pokoknya, hasil perjuangan Dunia Ketiga selama ini, hambatan-hambatannya dan prospeknya.

SISTEM EKONOMI DUNIA LAMA

Perjuangan tata ekonomi dunia baru yang melibatkan tiga perempat penduduk dunia itu berakar pada kesadaran yang semakin kuat di antara negara-negara berkembang bahwa sistem ekonomi internasional yang berlaku selama ini sangat tidak adil dan oleh sebab itu perlu dirombak. Sistem ini adalah warisan jaman kolonial dan disusun oleh negara-negara imperialis Barat ketika mereka menjajah negeri-negeri Asia dan Afrika. Salah satu unsur pokoknya ialah *sistem pembagian kerja internasional* yang menempatkan negeri-negeri jajahan sebagai penghasil dan pengeksport bahan mentah dan komoditi primer lain, dan negara-negara penjajah yang maju sebagai penghasil dan pengeksport barang jadi. Di bawah sistem itu negeri-negeri jajahan menanam komoditi yang laku di pasaran dunia seperti kopi, gula, teh, karet, kapas, goni dan lain sebagainya, lagi pula menggali sumber-sumber daya mineral yang diperlukan

¹Lihat editorial "Enough is Enough," *The South*, Desember 1981.

industri negara-negara maju. Sebaliknya mereka menjadi pasaran barang-barang jadi dari negara-negara penjajah mereka dan negara-negara industri lain. Dalam proses itu industri mereka sejauh ada gulung tikar, tidak hanya karena kalah bersaing dengan barang-barang jadi luar negeri, tetapi juga karena pemerintah kolonial tidak menginginkan industri lokal itu berkembang dan menjadi saingan bagi industri negara penjajah.¹

Dari kedudukan yang dominan itu negara-negara penjajah secara leluasa *menentukan* "terms of trade" yang menguntungkan mereka dengan menekan harga bahan mentah dan komoditi primer lain dan minta harga yang tinggi bagi barang-barang jadi mereka. Dalam perkembangan selanjutnya, terms of trade itu semakin menguntungkan mereka karena harga-harga barang jadi meningkat dengan meningkatnya kemakmuran, sedangkan harga komoditi primer tetap rendah.²

Selain itu mereka *menguasai baik perdagangan internasional maupun pengangkutan* barang-barang ekspor dan impor, dan secara demikian selain menerima komisi perdagangan, mereka juga dapat menentukan tarif pengangkutan yang tinggi.³ Sebagai akibatnya pendapatan ekspor negeri-negeri jajahan ditekan lagi, sedangkan harga barang-barang impor mereka menjadi lebih mahal. Walaupun tidak puas dengan keadaan itu, negeri-negeri jajahan tidak dapat berbuat banyak selain menerima terms of trade dan tarif-tarif yang tidak menguntungkan mereka. Mereka tidak mempunyai kedudukan tawar-menawar yang kuat.

Dengan demikian *negara-negara penjajah menjadi semakin kaya dan makmur*. Mereka dapat membeli bahan-bahan mentah dengan harga yang murah dan menjual barang-barang jadi mereka dengan harga yang tinggi. Selain itu mereka menikmati komisi perdagangan dan monopoli pengangkutan. Harga yang dibayarkan kepada negeri-negeri jajahan penghasil bahan mentah dan minyak adalah di bawah harganya di pasaran dunia di mana diperhitungkan pula keuntungan penjualan dan biaya pengangkutan. Negara-negara penjajah itu juga bisa memungut bea masuk dan pajak yang tinggi. Misalnya pendapatan Perancis dari pajak atas minyak per barrel yang diimpornya adalah lebih tinggi daripada pendapatan penghasilnya di Timur Tengah, dan secara demikian dapat membiayai pembangunan jaringan jalan raya yang

¹Lihat Mahbub ul-Haq, *The Poverty Curtain* (New York, 1976), hal. 162-164; dan D.K. Fieldhouse, "Colonialism II Economic Aspects," David B. Sills, ed., *International Encyclopaedia of the Social Sciences* (New York, 1972), jilid 3, hal. 6-12.

²Lihat "The Third World: What Does It Want?" *Time*, 8 September 1975; dan Mahbub ul-Haq, *op. cit.*, hal 159.

³Lihat Mahbub ul-Haq, *op. cit.*, hal. 159.

hebat. Hal ini kurang lebih juga berlaku untuk lain-lain negara maju yang banyak mengimpor minyak.

Sebaliknya *negeri-negeri jajahan tetap miskin dan terbelakang*. Daya beli mereka bahkan semakin menurun karena terms of trade semakin merugikan mereka dalam arti bahwa harga bahan mentah dan lain komoditi primer mereka tetap rendah atau bahkan menurun, sedangkan harga barang-barang industri yang mereka impor semakin naik dengan meningkatnya upah-upah dan kesejahteraan sosial di negara-negara maju. Secara konkrit, dengan kuantitas komoditi primer mereka yang sama mereka bisa membeli semakin sedikit barang jadi atau untuk membeli kuantitas barang jadi yang sama mereka harus menjual semakin banyak komoditi primer.¹

Sesudah Perang Dunia II dunia mengalami suatu perubahan mendalam yang lambat-laun akan mengubah perimbangan kekuatan global. Di bawah tekanan nasionalisme yang melanda negeri-negeri jajahan seperti taufan dan pendapat umum dunia yang mengutuk kolonialisme dalam segala bentuk dan manifestasinya serta menuntut penghapusannya, negara-negara imperialis Barat memberikan kemerdekaan kepada negeri-negeri jajahan mereka dalam suatu proses dekolonisasi yang cepat. Portugal adalah satu-satunya negara penjajah yang lama menentang arus itu, tetapi menyusul kudeta militer di Lisabon tahun 1974 akhirnya mengalah juga.²

Akan tetapi hal itu tidaklah berarti bahwa kolonialisme telah menjadi sejarah. Yang berakhir barulah penjajahan politik, sedangkan lain-lain jenis penjajahan masih bertahan. Jenis-jenis ini pada umumnya lebih halus dan terselubung, tetapi tidak kalah jeleknya karena juga berarti dominasi dan peme-rasan asing. Yang paling menonjol adalah *penjajahan ekonomi*. Negara-negara industri Barat tetap menguasai perekonomian negara-negara bekas jajahan, khususnya lewat sistem hubungan ekonomi internasional ciptaan jaman kolonial tersebut. Hampir semua negara bekas koloni itu bergantung pada negara-negara bekas penjajah mereka dan negara-negara industri lain untuk ekspor komoditi mereka maupun untuk impor barang jadi, modal, teknologi dan keahlian manajemen. Keadaan ketergantungan itu sebagian besar adalah akibat perkembangan mereka di masa lampau sebagai jajahan, yang terutama dimaksud untuk menunjang kepentingan-kepentingan ekonomi negara-negara penjajah, sehingga perekonomian mereka macet atau bahkan mundur dengan

¹ Lihat "The World Against Itself," *Newsweek*, 8 September 1975.

² Mengenai proses dekolonisasi lebih lanjut lihat Rupert Emerson, *From Empire to Nation: The Rise and Self-Assertion of Asian and African Peoples* (Cambridge, Mass., 1960); Stewart C. Easton, *The Rise and Fall of Western Colonialism* (New York-London, 1964), hal. 3-13; dan Peter Ubersex, "Self-determination for Portugal's African Territories," *Indonesian Observer*, 30 Mei 1974.

segala akibat negatifnya. Seperti kita lihat di atas, terms of trade semakin merugikan mereka sehingga daya beli mereka semakin menurun.¹

Dengan demikian pada waktu mendapatkan kemerdekaan politik, negeri-negeri itu miskin dan lemah perekonomiannya serta bergantung pada negara bekas penjajah mereka. Mereka tidak mempunyai modal, tenaga ahli, teknologi dan lain sebagainya yang diperlukan untuk melancarkan pembangunan yang menyeluruh guna memperbaiki nasib rakyat. Untuk semuanya itu mereka bergantung sama sekali pada negara-negara industri bekas penjajah mereka. Oleh sebab persediaan terbatas, sedangkan peminatnya banyak, kedudukan tawar-menawar mereka lemah, sehingga mereka terpaksa menerima syarat-syarat yang lebih menguntungkan negara-negara maju tersebut.²

Dengan dalih untuk membantu negara-negara berkembang, negara-negara maju memberikan *pinjaman* dan *bantuan* cuma-cuma serta menanamkan modalnya di negara-negara berkembang itu, khususnya negara-negara berkembang yang kaya akan sumber daya alam. Akan tetapi jumlah pinjaman itu *tidak pernah mencukupi* dan diberikan *dengan banyak ikatan*. Antara lain pinjaman itu harus dibelanjakan di negara-negara pemberi, digunakan untuk proyek-proyek pembangunan yang mendapatkan persetujuan mereka, negara penerima harus menganut ekonomi liberal dan terbuka untuk investasi asing, lagi pula menerima penasihat-penasihat asing. Dikatakan bahwa pinjaman-pinjaman itu diberikan dengan syarat-syarat lunak, tetapi kenyataannya menjadi berat pula karena mengikat sehingga kurang menguntungkan negara penerima, khususnya karena sebagian besar harus digunakan dalam proyek-proyek yang menunjang kepentingan-kepentingan modal asing.³

Seperti dikemukakan di atas, salah satu syarat pemberian pinjaman ialah bahwa negara penerima menganut ekonomi liberal dan terbuka bagi investasi asing. Dalam kenyataan banyak pinjaman diberikan untuk memungkinkan atau mempermudah pengerukan kekayaan alamnya lewat pembangunan prasarana. Sebagian besar modal asing ditanamkan dalam industri ekstraktif seperti pertambangan, perminyakan, perkayuan dan pertanian komersial, yang menghasilkan komoditi untuk pasaran dunia. Sebagian juga ditanam

¹Lihat Kwame Nkrumah, *Neo-Colonialism: The Last Stage of Imperialism* (London, 1965); dan D.K. Fieldhouse, "Colonialism: Economic Aspects," dalam David L. Sills, ed., *International Encyclopaedia of the Social Sciences* (New York, 1972), jilid 3, hal. 6-12.

²Lihat Harry Magdoff, *The Age of Imperialism* (New York-London, 1969).

³Lihat Teresa Hayter, *Aid as Imperialism* (Penguin Books, 1974). Penulis membeberkan praktek-praktek bantuan luar negeri khususnya di Amerika Latin dan mengutip Presiden Kennedy sebagai mengatakan bahwa "bantuan asing adalah cara Amerika Serikat mempertahankan suatu kedudukan dan pengaruh di dunia." Lihat juga Mahbub ul-Haq, *op. cit.*, hal. 164-165; dan "Poor vs. Rich: A New Global Conflict," *Time*, 22 Desember 1975.

dalam industri manufacturing, khususnya untuk membuat atau merakit barang-barang mewah untuk konsumsi golongan elit pribumi maupun asing atau sebagai pengganti impor seperti obat-obatan, ban, bahan bangunan, perakitan kendaraan bermotor dan lain sebagainya.

Industri pertambangan maupun manufacturing itu umumnya menggunakan *teknologi tinggi dan padat modal* sehingga hanya sedikit menyerap tenaga kerja setempat yang melimpah,¹ menuntut kebebasan sebesar mungkin mengenai produksi, pengangkutan, pemasaran, penentuan upah dan harga. Sesuai dengan itu pimpinan adalah di tangan tenaga asing sedangkan tenaga setempat hanya digunakan untuk fungsi-fungsi yang rendah dan dengan upah yang rendah pula. Secara demikian juga tidak terjadi alih teknologi yang merupakan suatu keharusan untuk pembangunan ekonomi menuju bagian yang lebih besar dari kekayaan alam negara berkembang masing-masing dan kemerdekaan ekonominya. Selanjutnya pabrik-pabrik yang didirikan itu menjadi *kantong-kantong asing* dalam masyarakat dan tiada integrasi dengan masyarakat setempat serta kehidupan nasional. Kantong-kantong itu umumnya lebih berorientasi pada luar negeri dan lebih merupakan lanjutan perekonomian negeri-negeri induk (asal modal) daripada negeri berkembang yang bersangkutan. Selain itu industri manufacturing terlalu terpusat di kota-kota besar yang telah memiliki prasarana serta fasilitas-fasilitas dengan maksud untuk menekan biaya produksi dan mendapatkan keuntungan sebesar mungkin. Para investor enggan untuk menyebar industri ke daerah-daerah karena lebih mahal dan lebih berat, sedangkan mereka tidak mempunyai komitmen pada pembangunan negeri. Maksud mereka pertama-tama adalah mencari untung sebesar mungkin dalam waktu yang sesingkat mungkin, tidak membantu negara berkembang yang bersangkutan. Hanya kalau diharuskan mereka akan memperhatikan tuntutan-tuntutan pembangunan nasionalnya.²

Sebagai akibatnya investor-investor asing itu mendapatkan keuntungan yang luar biasa, jauh lebih besar dari keuntungan investasi mereka di negara mereka sendiri atau di negara maju lain, biarpun terdapat banyak pungutan liar yang merupakan beban bagi perusahaan mereka. Adanya pungutan-pungutan liar itu justru menunjukkan bahwa mereka mendapat keuntungan luar biasa. Biaya-biaya tambahan itu dimasukkan dalam harga-harga mereka. Secara demikian mereka mendapat banyak untung dengan menguras sumber-sumber daya alam negara berkembang yang bersangkutan, memeras tenaga

¹Lihat Keith Buchanan, "South-East Asia," *The Far East and Australasia 1974* (London: Europe Publications, 1974), hal. 394-395.

²Lihat Mahbub ul-Haq, *op. cit.*, hal. 161; dan Jan Tinbergen, Koordinator, *Reshaping the International Order: A Report of the Club of Rome* (New York, 1976), hal. 39-40 dan 157-158.

lokal sejauh digunakan, dan memeras rakyat banyak yang harus membayar harga yang lebih tinggi.¹

Dalam keadaan serupa itu maka alih sumber-sumber daya dari negara-negara industri ke negara-negara berkembang tidak memberikan hasil yang diharapkan oleh Dunia Ketiga. Jurang antara negara kaya dan negara miskin bahkan semakin meningkat. Dewasa ini sekitar 70-80% penduduk dunia yang hidup di Dunia Ketiga hanya memiliki 20-30% kekayaan dan pendapatan dunia. Perbandingan taraf hidup antara negara maju dan negara berkembang adalah 35 lawan 1 dan bisa menjadi 45 lawan 1 pada dasawarsa 1980-an ini kalau tidak terjadi perubahan fundamental dalam sistem ekonomi dunia.²

Akhirnya juga perlu disebutkan dominasi negara-negara industri dalam lembaga-lembaga khusus PBB seperti Dana Moneter Internasional (IMF), Bank Dunia, Bank Internasional untuk Rekonstruksi dan Pembangunan (IBRD), Persetujuan Umum Tarif dan Perdagangan (GATT) dan lain sebagainya. Perwakilan negara-negara berkembang di lembaga-lembaga itu terlalu kecil sehingga kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diambilnya lebih menguntungkan negara-negara industri. Kebanyakan kedudukan senior pada stafnya juga ditempati oleh ahli-ahli negara-negara industri. Dengan demikian lembaga-lembaga itu kurang mencerminkan sifat mereka sebagai lembaga dunia dan lebih merupakan alat negara-negara industri untuk menguasai dan mengatur perekonomian dunia.³

Itulah secara singkat pokok-pokok sistem ekonomi internasional yang berlaku selama ini. Sistem serupa itu tidak dapat disebut tata. Seperti ditan- daskan dalam Laporan Club of Rome, *Reshaping the International Order* (RIO), ia lebih merupakan suatu *disorder* atau *kekacauan* dan harus dirombak dan diganti dengan suatu sistem yang benar-benar tata atau orde.⁴ Hal itu ditegaskan oleh Kurt Waldheim selaku Sekjen PBB sebagai berikut:

"Negara-negara baru, setelah mendapatkan kemerdekaan politik, menemukan bahwa dirinya terikat oleh ketergantungan ekonomi. Lama orang berpikir bahwa penyelesaian masalah ini adalah bantuan dan pertolongan. Akan tetapi menjadi semakin jelas, bahwa diperlukan suatu tata ekonomi internasional baru untuk mengubah hubungan-hubungan antara bangsa-

¹Lihat Mahbub ul-Haq, *op. cit.*, hal. 161; lebih lanjut lihat Richard J. Bennet dan Ronald E. Muller, *Global Reach: The Power of the Multinational Corporations* (New York, 1974).

²Lihat CSIS, "Dialog Utara-Selatan: Segi Politik dan Ekonomi Tata Ekonomi Internasional Baru," *Analisa*, Juni 1979, hal. 482.

³Lihat Mahbub ul-Haq, *op. cit.*, hal. 161-162; dan "The World Against Itself," *Newsweek*, 8 September 1975.

⁴Lihat Jan Tinbergen, *op. cit.*, hal. 11-24.

bangsa kaya dan miskin menjadi suatu partnership yang saling menguntungkan. Kalau tidak, maka jurang antara kelompok-kelompok bangsa sekarang ini akan semakin merupakan ancaman potensial bagi perdamaian dan keamanan internasional.”¹

TATA EKONOMI DUNIA BARU

Asas pokok yang mendasari tata ekonomi dunia baru yang diperjuangkan Dunia Ketiga sebagai ganti sistem yang berlaku selama ini ialah bahwa semua negara harus memiliki kemerdekaan ekonomi di samping kemerdekaan politik, tetapi karena saling memerlukan dan dapat saling melengkapi harus bekerja sama atas dasar persamaan hak serta manfaat bersama, dan bahwa kekayaan dunia dimaksud untuk seluruh umat manusia, tidak hanya untuk negara-negara yang kuat kedudukannya, dan oleh sebab itu harus dibagi demikian rupa sehingga setiap bangsa mendapatkan bagian yang wajar. Ia harus dibangun atas *apa yang benar* (what is right). Sistem ekonomi internasional yang berlaku selama ini didasarkan atas kekuatan politik dan ekonomi, dan oleh sebab itu harus dirombak dan diganti dengan suatu tata baru yang dibangun atas dasar moral itu.²

Karena berkisar pada manusia sebagai subyek dan tujuannya, segala bidang kehidupan bersama dan hubungan antar negara maupun lembaga-lembaga dan pranata-pranata internasional tidak boleh lepas dari moral tetapi harus didasari dan dijiwai olehnya. Semuanya itu harus memungkinkan setiap orang hidup layak sebagai manusia, mengembangkan dirinya dan mencapai kesejahteraan lahir batinnya.³ Secara konkrit itu berarti bahwa liberalisme yang sering terungkap dalam berlakunya hukum rimba dalam hubungan-hubungan internasional harus diganti dengan norma-norma moral yang khususnya dijabarkan dari hakikat (nature) manusia sebagai makhluk individual dan sosial, dan oleh sebab itu bersifat universal. Hubungan-hubungan itu terutama harus didasari dan dijiwai oleh *keadilan* baik keadilan tukar-menukar atau komutatif maupun keadilan sosial. Yang pertama mengatur hubungan-hubungan antar manusia dan antar badan hukum termasuk negara, yang kedua hubungan antara masyarakat termasuk masyarakat dunia dan para anggotanya. Keadilan sosial berlaku baik untuk masyarakat nasional maupun internasional. Dalam masyarakat internasional ia mewajibkan bangsa-bangsa anggotanya untuk memberikan sumbangan mereka sesuai dengan kemampuan masing-masing demi terwujudnya kesejahteraan seluruh umat manusia, dan sebaliknya mewajibkan masyarakat internasional untuk membagi keka-

¹*Ibid.*, hal. 9.

²*Ibid.*, hal. 61-64.

³*Ibid.*, hal. 61; lihat juga Ernest Barker, *Principles of Social and Political Theory* (Oxford, 1967), hal. 123-132.

yaan dunia maupun beban demi kesejahteraan universal itu kepada semua bangsa anggotanya. Dalam hubungan ini gagasan *pajak dunia* yang diajukan Menteri Widjojo Nitisastro pada UNCTAD V di Manila tahun 1979 adalah sangat tepat dan perlu didukung sepenuhnya.¹

Seperti diakui secara umum dan juga ditandaskan dalam Pembukaan UUD 1945, setiap negara berhak atas kemerdekaan baik politik maupun ekonomi, sosial dan budaya, dan untuk mewujudkannya harus mengurangi ketergantungannya pada negara-negara lain sejauh mungkin. Dalam bidang ekonomi hal itu berarti bahwa ia berhak dan wajib melakukan *diversifikasi ekonomi serta industrialisasi* dan mendapatkan terms of trade yang wajar. Sehubungan dengan itu sistem pembagian kerja internasional yang berlaku selama ini, yang menempatkan negara-negara berkembang sebagai penghasil dan pengeksport bahan mentah dan komoditi primer lain, harus diubah. Secara berangsur-angsur negara-negara itu harus melakukan diversifikasi ekonomi termasuk industrialisasi. Ini merupakan salah satu tuntutan pokok Kelompok 77.²

Mengenai *kekayaan alam* mereka, negara-negara berkembang menuntut *kedaulatan penuh* dan dalam rangka itu menuntut hak untuk mengawasi perusahaan-perusahaan asing yang beroperasi di bidang itu, menuntut pribumisasi modal dan personal secara progresif, termasuk pimpinannya, ikut menentukan kebijaksanaan produksi, distribusi dan pemasaran. Mereka juga menuntut agar dimungkinkan mengolah sendiri bahan mentah mereka menjadi barang jadi atau setengah jadi untuk mendapatkan bagian yang lebih besar dari kekayaan alam mereka. Secara demikian mereka akan mampu memperluas kesempatan kerja dan memberantas atau mengurangi pengangguran massal yang mengganggu hampir semua negara berkembang.³

Dalam *bidang perdagangan* negara-negara berkembang menuntut *terms of trade yang lebih baik*. Hal ini berarti keseimbangan antara harga impor dan ekspor yang ditetapkan bersama oleh negara-negara pengimpor dan pengeksport. Dalam rangka itu negara-negara berkembang memperjuangkan harga-harga yang lebih baik dan mantap bagi komoditi mereka. Dengan maksud itu mereka menuntut apa yang disebut *indeksasi*, yaitu pengaitan harga barang impor dan harga barang ekspor mereka.⁴ Tidak boleh terjadi bahwa harga

¹Lihat Mahbub ul-Haq, *op. cit.*

²Lihat Mahbub ul-Haq, *op. cit.*, hal. 197-198; dan Jan Tinbergen, *op. cit.*, hal. 141-144.

³Lihat Mahbub ul-Haq, *op. cit.*, hal. 197-198; Jan Tinbergen, *op. cit.*, hal. 146-151; dan "The Third World: What Does It Want?" *Time*, 8 September 1975.

⁴Lihat Mahbub ul-Haq, *op. cit.*, hal. 197-198; "The Third World: What Does It Want?" *Time*, 8 September 1975; dan "The World Against Itself," *Newsweek*, 8 September 1975.

komoditi ekspor mereka tetap atau bahkan menurun, sedangkan harga barang-barang impor mereka dari negara-negara industri terus meningkat dengan meningkatnya upah-upah dan kesejahteraan sosial seperti terjadi selama ini.

Dunia Ketiga juga memperjuangkan agar *lembaga-lembaga moneter dan keuangan dunia* seperti IMF dan Bank Dunia benar-benar *bersifat dunia* dan oleh sebab itu agar partisipasi negara-negara berkembang ditambah, baik dalam pimpinan yang mengambil keputusan-keputusan maupun dalam stafnya yang melaksanakan keputusan-keputusan itu. Lewat partisipasi yang lebih besar itu mereka bisa menjamin bahwa keputusan-keputusan yang diambil oleh lembaga-lembaga itu diambil demi kepentingan bersama negara industri dan negara berkembang.¹

Karena saling bergantung dan saling membutuhkan, negara-negara maju dan berkembang harus *bekerja sama* akan tetapi kerja sama antar negara itu harus dilakukan atas *dasar persamaan dan manfaat bersama*, bukan seperti antara majikan dan karyawannya tetapi sebagai rekan yang sederajat. Dalam rangka itu syarat-syarat bantuan luar negeri harus diperlunak, dan investasi asing harus lebih diawasi agar tidak merugikan negara-negara berkembang yang bersangkutan, tetapi menunjang strategi pembangunan nasional mereka.² Sehubungan dengan itu negara-negara berkembang itu sendiri harus meningkatkan mutu termasuk kejujuran pejabat-pejabat mereka dan menutup peluang-peluang untuk pungutan liar, manipulasi dan negosiasi pajak yang menguntungkan wajib pajak dan petugas pajak tetapi merugikan negara dan rakyat banyak.

Negara-negara berkembang juga menuntut ganti rugi atau *kompensasi* bagi eksploitasi dan pengurusan serta kerugian terhadap kekayaan alam dan kekayaan-kekayaan lain mereka yang terjadi di masa lampau, baik di jaman penjajahan maupun sesudahnya.³

Yang diperjuangkan Dunia Ketiga bukanlah belas kasihan atau kemurahan hati negara-negara industri yang kaya, melainkan *keadilan* dalam bentuk harga-harga yang wajar dan seimbang, kemampuan mengolah bahan mentah mereka (industrialisasi) untuk mendapatkan nilai tambah, dan kompensasi bagi pemerasan di masa lampau.⁴ Dengan pertimbangan bahwa negara-

¹Lihat Jan Tinbergen, *op. cit.*, hal. 126-128; dan "The World Against Itself," *Newsweek*, 8 September 1975.

²Lihat Mahbub ul-Haq, *op. cit.*, hal. 177-181; dan karangan "Faisal and Oil: Driving toward a New World Order," *Time*, 6 Januari 1975.

³Lihat karangan "The World Against Itself," *Newsweek*, 8 September 1975; dan Mahbub ul-Haq, *op. cit.*, hal. 112, 114, 199.

⁴Mahbub ul-Haq, *op. cit.*, hal. 164.

negara maju telah berhasil mempercepat pembangunan nasional mereka dan mencapai tingkat kemakmuran mereka sekarang ini antara lain dengan menguras sumber-sumber daya alam negara-negara berkembang dengan harga yang kelewat murah, minta harga yang semakin meningkat untuk barang-barang jadi yang mereka ekspor, dan menuntut biaya pengangkutan yang terlalu tinggi, Dunia Ketiga menuntut kepada negara-negara maju agar membayar ganti rugi dalam bentuk bantuan cuma-cuma (grants), pinjaman dalam jumlah yang memadai dan tanpa syarat-syarat yang terlalu mengikat, dan alih teknologi dengan syarat-syarat yang lunak.¹

PERJUANGAN JANGKA PANJANG

Berkat perjuangan negara-negara berkembang yang pada akhir Sidang UNCTAD I di Jenewa tahun 1964 membentuk Kelompok 77 untuk memperkuat kedudukan tawar-menawar mereka dengan negara-negara industri yang kaya, pada tahun 1974 Majelis Umum PBB mengadakan suatu sidang khusus dan menerima suatu *Deklarasi Pembentukan Tata Ekonomi Internasional Baru* dan suatu *Program Aksi* yang memuat serangkaian tindakan yang perlu diambil oleh masyarakat internasional untuk mewujudkan tata itu. Dalam Deklarasi itu Majelis Umum PBB menyatakan tekad bersamanya untuk memperjuangkan "pembentukan suatu tata ekonomi internasional baru berdasarkan keadilan, persamaan kedaulatan, interdependensi, kepentingan bersama dan kerja sama semua bangsa, tanpa pandang sistem-sistem ekonomi dan sosial mereka, yang akan memperbaiki perbedaan-perbedaan dan membetulkan ketidakadilan-ketidakadilan yang ada, memungkinkan menghapus jurang yang melebar antara negara-negara maju dan berkembang serta menjamin agar secara mantap dipercepat pembangunan ekonomi dan sosial serta perdamaian dan keadilan untuk generasi-generasi sekarang dan mendatang."

Salah satu dari 20 asas yang disebutkan dalam Deklarasi itu menyatakan "kedaulatan abadi setiap negara atas kekayaan alamnya" dan menegaskan bahwa setiap negara berhak untuk menguasai kekayaan alamnya dan eksploatasinya, lagi pula menasionalisasinya. Menurut suatu asas lain, semua negeri di bawah pendudukan asing, kekuatan kolonial dan apartheid mempunyai "hak atas ganti rugi dan kompensasi penuh bagi eksploitasi, dan pengurasan serta pengrusakan terhadap kekayaan alam dan kekayaan lain" mereka. Mengenai perdagangan diserukan "suatu perbandingan adil dan wajar antara harga-harga bahan-bahan mentah, hasil-hasil primer, barang-barang jadi dan setengah jadi yang diekspor negara-negara berkembang

¹Lihat *Deklarasi Pembentukan Suatu Tata Ekonomi Internasional Baru*, Resolusi Sidang Khusus Majelis Umum PBB VI, 3201 (S-VI), 1 Mei 1974. Terjemahan naskahnya dapat dilihat dalam *Analisa*, Juni 1979, hal. 532-534.

dan harga-harga bahan-bahan mentah, komoditi-komoditi primer, barang-barang jadi, barang-barang modal dan perlengkapan yang diimpor oleh mereka dengan maksud untuk mencapai perbaikan dalam terms of trade mereka yang tidak memuaskan dan dalam perluasan perekonomian dunia."

Dalam rangka industrialisasi negara-negara berkembang hendaknya diberi akses ke "penemuan-penemuan ilmu dan teknologi modern" dan digalakkan "alih teknologi dan penciptaan teknologi pribumi demi kepentingan negara-negara berkembang dalam bentuk-bentuk dan sesuai dengan prosedur yang cocok untuk perekonomian mereka."¹

Bagaimana asas-asas itu harus diterapkan dijelaskan secara terperinci dalam *Program Aksi*. Salah satu ketentuannya menyerukan agar diambil langkah-langkah untuk mempermudah berfungsinya organisasi-organisasi produsen, termasuk pemasaran bersama, perdagangan teratur, perbaikan penerimaan ekspor negara-negara berkembang produsen serta dalam terms of trade, dan pertumbuhan ekonomi dunia. Suatu seksi yang berkaitan menandakan bahwa "pengerahan sumber-sumber daya alam secara yang semakin efektif oleh kelompok negara pengekspor minyak demi pembangunan ekonomi harus disambut dengan baik. Selain itu *Program Aksi* menyerukan penurunan tarif pengangkutan dan biaya asuransi bagi negara-negara berkembang, lagi pula menandakan bahwa mereka harus dimungkinkan mendapatkan teknologi dengan syarat-syarat yang lebih baik."²

Langkah berikutnya yang penting ialah diadakannya Sidang Khusus Majelis Umum PBB pada 1-2 September 1975 untuk membicarakan *pelaksanaan* tata ekonomi internasional baru itu. Sebagai hasilnya disahkan suatu rencana menyeluruh untuk membantu negara-negara berkembang dalam krisis ekonomi dunia. Rencana itu menggariskan langkah-langkah yang harus diambil untuk memberi mereka suatu bagian yang lebih baik dan lebih menguntungkan bagi usaha mereka untuk meningkatkan produksi industri dan pertanian. Mengenai perdagangan internasional ditetapkan bahwa "harus dilakukan gabungan usaha-usaha internasional dan nasional menuju perluasan dan diversifikasi perdagangan negara-negara berkembang, perbaikan lewat diversifikasi kapasitas produktif mereka, perbaikan produktivitas mereka dan peningkatan penerimaan ekspor." Mengenai bantuan pembangunan, negara-negara industri hendaknya berusaha sebaik mungkin untuk memindahkan 0,7% GNP mereka ke negara-negara berkembang. IMF hendaknya menciptakan tambahan SDR untuk pembangunan dan dengan maksud itu membentuk dana trust baru, yang sebagian akan dibiayai dengan penjualan emasnya dan sebagian dengan iuran-iuran. Langkah-langkah lain untuk memberikan bantuan keuangan harus dibiayai lewat Bank Dunia dan IMF. Mengenai alih

¹*Ibid.*

²Lihat *Sinar Harapan*, 3 Mei 1974.

teknologi ditetapkan: "Semua negara harus bekerja sama dalam mengembangkan suatu kode tingkah laku alih teknologi. Negara-negara maju harus membuka pintu mereka selebar-lebarnya bagi negara-negara berkembang untuk mendapatkan teknologi yang pengalihannya tidak tunduk pada keputusan-keputusan swasta." Dalam bidang industrialisasi UNIDO hendaknya menggalakkan bantuan dalam proses industrialisasi negara-negara berkembang menurut Rencana Aksi Lima.¹

Kelihatannya semuanya itu merupakan suatu hasil yang gemilang, tetapi kenyataannya tidaklah demikian. Sejauh ini ketentuan-ketentuan itu *tidak dilaksanakan*, khususnya karena ditentang oleh Amerika Serikat, Jerman Barat dan Jepang. Ketiga negara ini berpendapat bahwa tidak diperlukan tata ekonomi internasional baru karena sistem yang berlaku selama ini pada dasarnya baik dan hanya perlu perbaikan di sana-sini. Dengan tegas mereka menolak tuntutan Dunia Ketiga agar kekayaan dunia dibagi kembali. Pada Sidang UNCTAD IV di Nairobi, 5-31 Mei 1976, yang diadakan untuk membiarkan pelaksanaan resolusi Sidang Khusus Majelis Umum PBB tahun 1975 itu terjadi perdebatan sengit. Negara-negara industri tetap pada pendirian mereka dan hanya bersedia memberikan konsesi-konsesi kecil. Dengan demikian sidang itu dapat dikatakan gagal.² Demikian pun Konperensi Kerja Sama Ekonomi Internasional (CIEC) di Paris pada 1975-1977, UNCTAD V di Manila tahun 1979, UNCTAD VI di Beograd tahun 1983, Sidang Khusus Majelis Umum PBB ke-11 tahun 1980 dan Pertemuan Puncak 22 negara industri dan berkembang di Cancun tahun 1981.³

Sikap keras negara-negara industri itu disayangkan oleh Dunia Ketiga tetapi bisa dimengerti. Terwujudnya tata baru itu akan berarti bahwa negara-negara maju akan kehilangan kedudukan dominan mereka dalam perekonomian dunia. Seperti ditegaskan oleh Gunnar Myrdal, tata ekonomi dunia baru hanya dapat diwujudkan kalau bangsa-bangsa maju bersedia mengurangi konsumsi mereka.⁴ Oleh sebab itu perjuangan tata ekonomi dunia baru itu akan berat dan lama.

TAHAP KEDUA DEKOLONISASI

Dengan demikian bagi negara-negara berkembang tiada jalan lain kecuali merapatkan barisan mereka dan menghimpun kekuatan mereka menjadi satu

¹Lihat *The New Standard*, 20 September 1975 dan *Antara*, 17 September 1975.

²Lihat Laporan *Sinar Harapan*, 13 Mei 1976 dan *Kompas*, 26 Mei 1976.

³Lihat editorial "Enough is Enough," *The South*, Desember 1981; lihat juga Mary Anne Thomson dan Francis Khoo, "Slippery Road Ahead," *The South*, Desember 1981.

⁴Lihat *Kompas*, 13 Nopember 1975.

kekuatan tandingan yang ampuh. Seperti ditegaskan oleh Mahbub ul-Haq, "... kekuatan yang ada tidak pernah diubah sepanjang sejarah kecuali lewat organisasi suatu kekuatan tandingan." Dalam rangka itu mereka harus mengembangkan percaya-diri individual dan kolektif mereka dan menuangkannya dalam program-program aksi yang positif dan konkrit. Mereka mempunyai sumber-sumber daya dan ketrampilan untuk mengembangkan lembaga-lembaga keuangan dan moneter mereka sendiri. Mereka dapat membangkitkan volume perdagangan yang jauh lebih besar di antara mereka sendiri. Mereka dapat mendirikan bank, lembaga keuangan, pengaturan tarif dan perdagangan dan satuan rekening (account) mereka sendiri. Kalau tidak dikembangkan lembaga-lembaga moneter, keuangan dan investasinya sendiri, Dunia Ketiga tidak akan mempunyai kedudukan ekonomi dan politik untuk memaksa Utara mengubah sistemnya demi kepentingan bersama. Sehubungan dengan itu Selatan memerlukan suatu komisi independen yang permanen, terdiri atas negarawan, profesional dan akademisi, untuk meninjau kembali situasi sekarang ini secara mendalam dan menyarankan tindakan-tindakan konkrit guna mengembangkan lembaga-lembaga semacam itu. Dibentuknya komisi semacam itu yang didukung sepenuhnya oleh Kelompok 77, Gerakan Non-Blok, dan OPEC akan menunjukkan tekad Selatan dan kiranya bisa memaksa Utara mengadakan perundingan-perundingan global di PBB. Semuanya itu mengandaikan bahwa negara-negara Selatan bersedia mengumpulkan sumber daya dan ketrampilan mereka untuk mengembangkan lembaga-lembaga kolektif yang mengandalkan dirinya sendiri.¹

Dalam pada itu negara-negara berkembang harus yakin bahwa perjuangan mereka, biarpun berat dan lama, akhirnya akan berhasil juga karena terwujudnya tata ekonomi dunia baru itu merupakan *tahap kedua proses dekolonisasi* dan secara demikian suatu *proses sejarah* yang bisa dihambat tetapi tidak bisa dibendung untuk selama-lamanya.

Proses itu kiranya dapat dipermudah dan dipercepat dengan pelaksanaan keadilan sosial di negara-negara berkembang itu sendiri secara sungguh-sungguh. Salah satu sebab utama mengapa bangsa-bangsa maju enggan untuk meningkatkan bantuan mereka untuk Dunia Ketiga ialah kenyataan bahwa sebagian bantuan luar negeri dan hasil pembangunan yang dicapai selama ini di banyak negara Dunia Ketiga masuk kantong sedikit orang kaya, sedangkan rakyat banyak tetap miskin. Dengan latar belakang ini tuntutan pemimpin-pemimpin Dunia Ketiga akan pemerataan internasional dan pembagian kembali kekayaan dunia sangat kurang meyakinkan pemimpin-pemimpin Dunia Pertama atau Utara. Oleh sebab itu, dalam rangka perjuangan tata ekonomi dunia baru negara-negara berkembang harus meningkatkan usaha mereka

¹Lihat editorial "Enough is Enough," *loc. cit.*

untuk meratakan pendapatan nasional dan memberantas kepincangan-kepincangan sosial, termasuk pola hidup mewah golongan elit kecil di tengah-tengah kemiskinan rakyat banyak. Perjuangan itu tidak hanya menuntut agar negara-negara berkembang mendapatkan bagian yang lebih wajar dari kekayaan dan pendapatan dunia, tetapi juga agar di negara berkembang masing-masing rakyat banyak mendapat perhatian yang lebih besar dan diikutsertakan dalam kehidupan ekonomi maupun hasil-hasilnya.¹ Sehubungan dengan itu disambut dengan gembira bahwa sejak GBHN 1978 dan Pelita III, Indonesia memberikan prioritas kepada pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya.

¹Lihat Mary Anne Thomson dan Francis Khoo, "Slippery Road Ahead," *loc. cit.*

SOAL-SOAL UTARA-SELATAN DAN RELEVANSINYA UNTUK ASEAN*

Ali ALATAS

I

Suatu survei ekonomi dunia dewasa ini harus menimbulkan kesan pada orang optimis yang tak tersembuhkan sekalipun bahwa sistem ekonomi dunia sekarang ini pada dasarnya salah. Sejak beberapa waktu ini ekonomi dunia diganggu oleh suatu krisis dalam proporsi yang belum pernah kita jumpai dan semakin parah. Sementara krisis ini menimpa semua negara, kaya dan miskin, Utara maupun Selatan, dampak yang sangat melemahkan dirasakan oleh negara-negara berkembang.

Produksi dunia menurun 1,2% pada tahun 1981 dan menurun lagi pada tahun 1982. Ekonomi negara-negara maju mengalami pertumbuhan lamban, inflasi yang persisten dan pengangguran yang rata-rata melebihi 10% dari angkatan kerja, tingkat paling tinggi sejak Depresi Besar. Perdagangan dunia mengalami stagnasi dua tahun terakhir berturut-turut dan stagnasi ini menjadi lebih parah akibat proteksionisme defensif dan kebijaksanaan-kebijaksanaan moneter ketat yang dilaksanakan negara-negara maju yang besar dalam rangka usaha menekan inflasi. Sistem moneter dan keuangan dunia lepas Bretton Woods terus merana dan bercirikan fluktuasi tak menentu dalam nilai tukar, ketergantungan terlalu besar pada beberapa mata uang cadangan kunci dan kini bahaya krisis likuiditas internasional.

*Terjemahan makalah yang disampaikan Wakil Tetap RI di PBB New York Ali ALATAS pada Konperensi Amerika Serikat-ASEAN Kedua mengenai Perkembangan Ekonomi dan Stabilitas Politik: Skenario-skenario Alternatif untuk Dasawarsa 1980-an. Penterjemahnya Kirdi DIPOYUDO.

Keadaan itu semakin memperbesar nasib buruk negara-negara berkembang. Di banyak negara ini GDP per jiwa bahkan menurun. Harga komoditi-komoditi ekspor mereka secara nyata jatuh ke tingkat yang paling rendah selama 35 tahun. Akses ke pasaran negara-negara maju untuk produk-produk manufaktur mereka semakin dipersulit. Defisit neraca pembayaran dan beban hutang mereka mencapai tingkat yang mencekik. Sementara suku bunga pinjaman luar negeri mereka meningkat secara dramatis, pinjaman jangka menengah dan panjang yang diberikan kepada mereka secara progresif berkurang. Berkurangnya ketersediaan valuta asing itu mengungkapkan dirinya dalam menurunnya kemampuan impor negara-negara berkembang dan secara demikian menurunnya ekspor negara-negara maju kepada mereka dan mengancam suatu kontraksi yang pervasif dan kumulatif dalam ekonomi dunia. Kenyataannya, seperti diperingatkan oleh Komisi Brandt, krisis kontraksi semacam itu -- kontraksi produksi, kesempatan kerja, perdagangan dan bantuan -- telah di tengah-tengah kita dan hampir semua negara berkembang harus mengurangi kegiatan pembangunan vital mereka atau lebih buruk di tepi jurang kebangkrutan ekonomi.

Terdapat suatu segi yang bahkan lebih menakutkan dalam seluruh situasi ini, yaitu *pendekatan* yang diambil oleh negara-negara maju tertentu untuk menghadapinya. Negara-negara maju yang besar bukannya bersatu dengan tegas dalam suatu tanggapan global yang terpadu terhadap masalah-masalahnya tetapi tampak bergerak justru ke arah yang berlawanan: dengan menganut kebijaksanaan-kebijaksanaan yang melihat ke dalam dan retroprogresif serta mengambil tindakan-tindakan ad hoc; dengan menarik diri dari multilateralisme ke bilateralisme selektif yang sering bermotivasi politik; dengan mengutamakan pertimbangan-pertimbangan kepentingan nasional jangka pendek dan bukan langkah-langkah jangka panjang yang diperlukan untuk kemajuan bersama dan kemakmuran dan dibagi secara adil.

Apa yang disebut perundingan-perundingan Utara-Selatan, yang dimulai menyusul resolusi-resolusi mengenai penyusunan suatu Tata Ekonomi Internasional Baru yang dibuat oleh Majelis Umum PBB pada tahun 1974 hampir dihentikan sama sekali. Kemajuan terbatas mana pun telah dicapai di bidang-bidang tertentu kini lenyap akibat retrogresi di bidang-bidang itu dan kemunduran di lain-lain bidang. Sementara itu, konsep-konsep dan orientasi kebijaksanaan baru diajukan oleh beberapa negara maju besar dalam hal-hal seperti bantuan, perdagangan dan pengembangan sumber daya, dengan dalih untuk mendukung pendekatan-pendekatan yang lebih efektif menuju kerja sama ekonomi internasional. Tetapi kenyataannya, semuanya itu mendatangkan kepincangan dan ketidakpastian yang bahkan lebih besar dalam suatu sistem moneter dan perdagangan yang telah sangat tidak memuaskan.

II

Kalau kami memberikan gambaran suram ini mengenai ekonomi dunia, bukanlah maksud kami untuk mengajukan sederetan keluhan negara-negara berkembang. Juga bukanlah maksud kami menyalahkan suatu negara atau kelompok negara tertentu. Tetapi adalah beralasan untuk menyimpulkan bahwa kekacauan dalam ekonomi dunia sekarang ini disebabkan oleh faktor-faktor yang tidak semata-mata siklis atau sementara sifatnya. Sebaliknya, kekacauan itu mengungkapkan suatu krisis yang lebih fundamental dalam sistem ekonomi internasional itu sendiri dan suatu ketimpangan struktural dalam berfungsinya lembaga-lembaga dan mekanisme-mekanismenya. Akibatnya ialah ketidakadilan yang inheren dalam hubungan antara negara-negara maju dan berkembang. Oleh sebab itu penyelesaiannya tidak boleh dicari dalam tindakan-tindakan tambal-sulam untuk bantuan jangka pendek. Konsep-konsep dan struktur-struktur yang baru dan berpandangan jauh akan diperlukan seperti juga "aturan-aturan permainan" baru dalam kerja sama ekonomi global.

Terlepas dari retorika, inilah esensi seruan untuk suatu Tata Ekonomi Internasional Baru: suatu tata yang lebih demokratis yang lebih mampu menjamin keadilan sosial yang lebih besar, efisiensi dan viabilitas (kemampuan hidup) bagi pengembangan ekonomi global, dan khususnya bagi akselerasi pembangunan negara-negara berkembang. Tata Ekonomi Internasional Baru bukanlah suatu seruan untuk pembagian kembali pendapatan dan kekayaan secara besar-besaran dari negara-negara maju kepada negara-negara berkembang, seperti sering digambarkan secara mencela. Dalam suatu dunia yang semakin saling bergantung di mana masalah-masalah ekonomi utama dan pemecahannya saling berkaitan dan saling mempengaruhi secara yang semakin kompleks dan intens, nasib ekonomi dan stabilitas politik kedua kelompok negara itu semakin berpautan. Suatu perbaikan dalam ekonomi negara-negara maju sungguh-sungguh akan menciptakan prospek pertumbuhan yang lebih baik untuk negara-negara berkembang. Tetapi sebaliknya, kemajuan di negara-negara berkembang pasti akan ikut menyegarkan ekonomi negara-negara maju yang macet. Oleh sebab itu kita tidak boleh mempertahankan nosi-nosi lama dan tanggapan-tanggapan stereotip, melainkan kita harus menggalang kemampuan kolektif kita dan kemauan politik yang diperlukan untuk menangani tantangan-tantangan dan implikasi-implikasi interdependensi global atas dasar kepentingan dan keuntungan bersama.

Bahkan kalau ramalan-ramalan optimistis sekarang ini mengenai perbaikan ekonomi pada tahun 1983 tepat, hanyalah realistis untuk berasumsi bahwa laju-laju pertumbuhan di negara-negara OECD akan tetap sangat rendah untuk tahun-tahun mendatang ini. Mungkin kita bisa mengatasi segi-segi

jangka pendek krisis sekarang ini, tetapi paling banter kita baru mulai menyelesaikan masalah-masalah struktural di bawahnya. Setelah bertahun-tahun pembaharuan tambal-sulam dalam sistem yang dalam keadaan degenerasi yang jelas semacam itu, bukankah telah tiba saatnya untuk memikirkan suatu sistem baru yang lebih tanggap terhadap kebutuhan-kebutuhan yang banyak berubah dewasa ini untuk keamanan dan kemakmuran global?

Sudah barang tentu, sistem ekonomi yang dibaharui semacam itu tidak bisa terwujud dalam waktu singkat. Ia hanya bisa diwujudkan lewat suatu proses dialog dan perundingan global yang berlanjut, yang dilakukan dalam rangka suatu pendekatan yang koheren dan terpadu terhadap masalah-masalah yang saling berkaitan sekarang ini. Itulah yang selalu dipertahankan oleh negara-negara berkembang. Sayang, kendati sejarah yang menyedihkan mengenai tahun-tahun perundingan-perundingan yang intensif tetapi kebanyakan fragmentaris dan sektoral, dalam atau di luar forum-forum PBB, termasuk KTT Cancun tahun 1981, beberapa negara maju yang besar belum menerima adanya dan mendesaknya pendekatan terpadu serupa itu. Di Majelis Umum PBB, setelah perdebatan selama empat tahun, bahkan belum dicapai sepakat kata mengenai agenda dan prosedur untuk suatu putaran baru Perundingan Global.

Kami tidak bermaksud memaparkan kronologi konsultasi-konsultasi yang sulit dan mengecewakan yang berlangsung di New York dalam rangka usaha mencapai sepakat kata, pertama-tama mengenai agenda dan prosedur untuk perundingan itu dan, bila hal itu ternyata tidak mungkin, mengenai naskah suatu resolusi singkat yang akan melancarkan Perundingan Global itu pertama-tama dan menyelesaikan soal-soal prosedural kemudian. Berulang kali, negara-negara berkembang Kelompok 77 menunjukkan keluwesan dan kesediaan mereka untuk menerima kompromi demi kompromi, akan tetapi usul-usul mereka hanya ditanggapi dengan penolakan yang tidak mengenal kompromi oleh beberapa negara industri, khususnya satu negara industri besar.

Pada kesempatan ini kami ingin menyoroti kenyataan bahwa pada KTT Ketujuh di New Delhi baru-baru ini (Maret 1983) kepala-kepala negara atau pemerintah negara-negara Non-Blok sekali lagi mengajukan usul-usul spesifik dengan maksud untuk mengatasi kemacetan sekarang ini. Untuk memberikan impetus baru kepada Perundingan Global itu, KTT memutuskan untuk mengusulkan suatu konperensi di PBB guna melancarkan Perundingan Global pada awal 1984, dengan membicarakan, pada tahap pertama, soal-soal yang akan lebih mudah mendapatkan persetujuan mengenai formulasi dan alokasinya. Pada dasarnya soal-soal itu adalah soal-soal "non-struktural" yang dalam konsultasi-konsultasi sebelumnya mengenai agenda tampak akan dimufakati.

Tetapi pada tahap pertama ini harus dilakukan usaha-usaha paralel oleh suatu kelompok kerja konperensi untuk memperluas Perundingan Global agar meliputi, pada tahap kedua, lain-lain soal, khususnya soal-soal yang menyangkut struktur sistem ekonomi internasional dan lembaga-lembaganya. Jadi, suatu persetujuan mengenai agenda dan prosedur, atau bahkan suatu resolusi yang membuka jalan, lebih dahulu tidak dijadikan kondisi untuk memulai Perundingan Global.

Bersama itu, Konperensi Puncak itu juga mengakui bahwa diperlukan suatu tindakan mendesak untuk mewujudkan pemulihan dini dalam ekonomi global, dengan tekanan khusus atas reaktivasi proses pembangunan di negara-negara berkembang. Tindakan semacam itu harus segera dilakukan, bahkan sementara dilakukan usaha untuk memulai Perundingan Global. Sesuai dengan itu, KTT setuju untuk mengusulkan dimulainya perundingan demi diterima dan dilaksanakannya suatu program tindakan-tindakan segera di bidang-bidang yang sangat penting bagi negara-negara berkembang, yaitu keuangan, perdagangan, komoditi-komoditi primer, energi, pangan dan pertanian.

Dalam Deklarasi Ekonomi KTT, usul-usul spesifik yang akan dimasukkan dalam program tindakan-tindakan segera ini dirumuskan. Di antaranya yang paling jauh jangkauannya adalah diadakannya Konperensi Internasional mengenai Uang dan Pembiayaan Pembangunan, dengan partisipasi universal. Konperensi ini hendaknya bertujuan untuk secara lebih efektif memenuhi kebutuhan-kebutuhan pembangunan dan pembiayaan lain ekonomi internasional dan perlunya penyesuaian-penyesuaian struktural yang berorientasi pertumbuhan. Secara itu pembaharuan sistem moneter dan pembiayaan internasional yang tidak adil dan usang sekarang ini yang lama ditunda dapat dilaksanakan. KTT lebih lanjut menyatakan tekadnya untuk memperjuangkan program tindakan-tindakan segera ini dengan segala tenaga pada konperensi-konperensi mendatang dalam rangka sistem PBB, khususnya pada UNCTAD VI yang diadakan di Beograd pada bulan Juni ini.

Sungguh-sungguh diharapkan bahwa usul-usul KTT New Delhi ini, yang telah didukung oleh Pertemuan Tingkat Menteri Kelompok 77 di Buenos Aires tiga minggu yang lalu dan yang sekali lagi menunjukkan pendekatan konstruktif dan pragmatis negara-negara berkembang, akan mendapatkan tanggapan positif dari negara-negara maju. Kesempatan pertama untuk melakukannya adalah pada KTT Williamsburg Ketujuh negara industri besar. Negara-negara berkembang Selatan sudah barang tentu mengharapkan tanda-tanda suatu sikap yang lebih akomodatif di pihak Utara. Kami percaya, bahwa kegagalan untuk menggunakan kesempatan di Williamsburg ini akan meningkatkan suasana frustrasi dan kegetiran yang semakin besar sekarang

ini mengenai berlanjutnya kemacetan dan hanya akan memperkuat tendensi-tendensi intransigen dan radikal di kedua ujung spektrum Utara-Selatan.

III

Apa relevansinya soal-soal Utara-Selatan untuk ASEAN dan apakah taruhan ASEAN dalam perundingan-perundingan Utara-Selatan? Pada hemat kami bukan saja ASEAN mempunyai suatu taruhan vital padanya, tetapi juga suatu peranan yang sangat penting dalam Dialog Utara-Selatan dan dalam pemulihan ekonomi dunia.

Kepentingan langsung ASEAN paling tidak terlibat dalam empat bidang pokok Tata Ekonomi Internasional Baru, yaitu komoditi-komoditi primer, perdagangan internasional, alih teknologi, uang dan pembiayaan, dengan bidang kelima, yaitu energi, yang menjadi perhatian khusus Indonesia.

Pertama, marilah kita bahas bidang komoditi primer dan perdagangan komoditi. Kekayaan sumber daya ASEAN adalah kekayaan komoditi dan mineral yang strategis penting. Ia adalah pemasok utama karet alam, minyak kelapa dan kelapa sawit di dunia. Ia adalah produsen dan pengekspor penting minyak dan gas alam, timah, kayu tropis, kopi, tembaga, tungsten, gula, beras dan tembakau. Karena banyak negara maju dengan cepatnya menghabiskan cadangan pribumi banyak komoditi dan mineral ini, arti penting cadangan ASEAN meningkat secara proporsional.

Di bidang perdagangan internasional penampilan ASEAN tidak kurang spektakuler. Bagiannya dari perdagangan internasional meningkat dengan laju pertumbuhan rata-rata 24% per tahun lawan laju pertumbuhan dunia 18%. Ia muncul sebagai rekanan dagang Jepang yang terbesar kedua dan rekanan dagang Amerika Serikat yang terbesar kelima. Walaupun lebih kecil, perdagangannya dengan MEE menunjukkan laju pertumbuhan 30% per tahun yang fenomenal antara 1975 dan 1980. Perdagangan ekspor saja merupakan suatu sumber valuta asing yang berarti dan merupakan 42% seluruh GNP ASEAN pada tahun 1980.

Mengenai teknologi, tingkat pembangunan ASEAN yang giat dan meningkatnya usaha industrialisasi sekarang ini sudah barang tentu menciptakan kebutuhan-kebutuhan esensial. Ia membutuhkan jumlah-jumlah besar impor teknologi dan barang-barang modal untuk mempertahankan pembangunan itu. Kenyataannya, mesin-mesin, perlengkapan pengangkutan dan lain-lain impor dengan isi teknologi tinggi meningkat secara mantap dan mencapai 64% seluruh impor pada tahun 1978. Terlepas dari akses ke dan keter-

ediaan teknologi, meningkatnya kemampuan teknologi dalam negeri selanjutnya akan merupakan suatu determinan yang sangat penting bukan saja untuk pertumbuhan lebih lanjut ASEAN tetapi juga bagi kemampuannya untuk berkembang.

Pembiayaan dan akses ke pasaran uang menjadi sangat penting untuk ASEAN. Pembiayaan yang memadai adalah esensial untuk mempermudah industrialisasi cepat dan perdagangan internasional skala besar. Singapura telah menjadi suatu pusat keuangan yang semakin penting untuk seluruh kawasan Asia-Pasifik. Kebutuhan menjamin arus keuangan yang memadai secara yang berkelanjutan dan lebih dapat diramalkan adalah sangat penting bagi keberlanjutannya pertumbuhan ASEAN.

Dengan tingkat laba yang paling tinggi dari investasi di dunia, ASEAN merupakan suatu kesempatan yang unik bagi investor asing. Lapornya di sini bicara untuk dirinya sendiri. Investasi langsung Amerika Serikat di kawasan pada akhir 1981 lebih dari US\$5 milyar dan meningkat 10%-15% per tahun. Amerika Serikat adalah investor asing terbesar di Filipina, Malaysia dan Singapura dan terbesar kedua setelah Jepang di Indonesia dan Muangthai.

Mengingat taruhan berat ASEAN dalam masing-masing bidang yang vital ini, tidaklah mengherankan bahwa negara-negara ASEAN telah mengambil bagian yang aktif dan sangat menyolok dalam perundingan-perundingan Utara-Selatan sejak permulaan.

Pertama, karena konsentrasinya pada komoditi-komoditi dan kedudukan dominannya dalam perdagangan komoditi, ASEAN selalu mendukung sepenuhnya seruan akan pengaturan-pengaturan stabilisasi harga yang menguntungkan serta adil dan pendapatan. Dengan demikian negara-negara ASEAN di barisan depan dalam perundingan-perundingan mengenai Dana Bersama dan ratifikasinya. Mereka juga di garis depan usaha-usaha untuk memprakarsai dan melaksanakan Program Komoditi Terpadu UNCTAD, termasuk diadakannya Persetujuan-persetujuan Komoditi Internasional Baru untuk masing-masing komoditi. Dari sepuluh komoditi inti Program Komoditi Terpadu, hampir semuanya penting bagi ASEAN. Dewasa ini perhatian ASEAN ditujukan pada bidang perundingan berikutnya, yaitu dibentuknya kerangka-kerangka kerja sama baru dengan maksud untuk meningkatkan partisipasi negara-negara berkembang dalam pemrosesan, pemasaran dan pengangkutan komoditi-komoditi mereka. Jatuhnya harga komoditi baru-baru ini mempunyai dampak yang sangat berat atas ekonomi ASEAN dan jelaslah bahwa hubungan ekonomi internasional sekarang ini terus beroperasi secara yang merugikan ekonomi negara-negara berkembang.

Kedua, ketergantungan besar negara-negara ASEAN pada perdagangan internasional mendorongnya untuk memainkan suatu peranan yang penting dalam penyusunan kembali hubungan-hubungan perdagangan. Suatu soal kunci bagi ASEAN dalam perdagangan dunia ialah akses ke pasaran. Sistem dagang sekarang ini cenderung untuk mendiskriminasikan impor dari negara-negara berkembang, khususnya impor barang-barang manufaktur yang padat karya, hasil-hasil pertanian dan komoditi-komoditi diolah yang begitu vital untuk industrialisasi lebih lanjut mereka. Lagi pula, terjadi peningkatan yang jelas dalam hambatan-hambatan non-tarif dan berbagai tindakan perlindungan baru. Berbeda dengan tarif-tarif, banyak dari tindakan-tindakan ini di luar pandangan sistem GATT. Aplikasi dan implikasi-implikasinya sangat bergantung pada tafsir unilateral negara pengimpor atau pada pengaturan bilateral pihak-pihak yang bersangkutan. Tindakan-tindakan itu tampak terutama ditujukan pada sejumlah kecil negara-negara berkembang pengekspor yang dinamis, dan negara-negara ASEAN, karena keberhasilan industrialisasi mereka, merasakan dampak penuh proteksionisme semacam itu. Oleh sebab itu ASEAN dengan tegas menyerukan penyingkiran hambatan-hambatan tarif dan non-tarif yang dibuat terhadap barang-barang manufaktur mereka maupun pengaturan yang lebih baik untuk bentuk-bentuk proteksionisme yang lebih licik.

Demikian pun ASEAN meletakkan tekanan kuat atas penyusunan suatu sistem moneter dan keuangan yang lebih adil dan lebih viabel (dapat hidup). Kontraksi berbahaya dalam likuiditas internasional harus ditangani secara efektif dan komprehensif. Meningkatnya defisit neraca pembayaran negara-negara berkembang dan berkurangnya arus bantuan konsesional dan semi-konsesional multilateral harus dibalik. Juga terdapat suatu kebutuhan obyektif untuk mengembangkan suatu kerangka kerja multilateral bagi penyusunan kembali beban hutang negara-negara berkembang guna memberikan tanggapan internasional yang teratur dan tepat pada waktunya atas timbulnya krisis-krisis hutang yang serius.

Tidak dapat disangkal bahwa kawasan ASEAN telah menjadi suatu unsur dinamis dalam ekonomi internasional. Dari segi ekonomi, ia merupakan salah satu kawasan dunia yang berkembang paling cepat. Kendati resesi sekarang ini, ia menunjukkan ketahanannya dengan mempertahankan laju pertumbuhan nyata sekitar 7% per tahun selama dasawarsa terakhir. Pendek kata, ASEAN mempunyai sumber-sumber daya, potensi, dan kemauan politik untuk menopang momentumnya sekarang ini bagi pembangunan ekonomi yang cepat.

Tetapi di dunia tempat kita hidup dewasa ini, kemajuan ekonomi berlanjut di tingkat nasional hanya bisa dicapai kalau ia juga bisa dijamin di tingkat

global. Seperti dikemukakan dengan tepat oleh Albert Bresano dalam nomor Musim Semi *Foreign Affairs Magazine* baru-baru ini, ekonomi dunia sudah tidak dapat dilihat sebagai dan dibatasi pada interaksi ekonomi-ekonomi nasional. Kini adalah ekonomi-ekonomi nasional yang dapat dilihat sebagai perluasan suatu sistem terpadu global, yang mempunyai logika dan dinamika-nya sendiri.

Itulah sebabnya mengapa negara-negara ASEAN, bahkan dengan kemampuan dan tekad mereka yang telah terbukti untuk maju terus dalam keadaan yang tidak menguntungkan, mempunyai suatu taruhan vital dalam dan harus menyumbang secara aktif pada penyelesaian soal-soal Utara-Selatan dengan maksud untuk mengamankan lingkungan global yang menunjang kemajuan berlanjutnya.

Kami ingin menekankan, bahwa sekalipun ASEAN selalu bersuara dan tegas dalam dukungannya untuk Tata Ekonomi Internasional Baru, pendekatannya selalu rasional. Kami tidak mencari suatu hasil zero-sum dalam perundingan-perundingan Utara-Selatan tetapi suatu tata ekonomi global yang sama-sama menguntungkan semua negara. Sekalipun posisi kami tidak dapat dipisahkan dari sikap Kelompok 77, kami percaya bahwa berkat kekuatan khusus, tradisi dan temperamen kami dapat dan harus memainkan suatu peranan yang substansial, konstruktif dan melunakkan, baik dalam kelompok kami sendiri maupun terhadap negara-negara Utara. Kami berte-kad untuk terus memainkan peranan itu, demi kepentingan kami sendiri maupun, mudah-mudahan, demi stabilitas, keamanan dan kemajuan kawasan dan dunia yang lebih besar.

BLOK SUARA DAN POLITIK KEKUATAN DI PBB

Bantarto BANDORO*

Dalam Mukadimah Piagam PBB ditegaskan bahwa PBB didirikan untuk menyelamatkan generasi yang akan datang dari malapetaka perang. Tampaknya penegasan ini didasarkan pada paham bahwa perang harus dicegah agar tercipta kondisi-kondisi tertentu dalam masyarakat internasional di mana berlaku keadilan dan dihormati kewajiban-kewajiban. Jelas bahwa pembentukan PBB lebih didasarkan pada moral daripada atas kekuatan dan kekuasaan. Tetapi situasi politik internasional yang ditandai dengan munculnya dan berperannya negara-negara besar telah berkembang sedemikian rupa sehingga praktek pelaksanaan PBB sering menyimpang dari dasar dan tujuan semula, dan bahkan negara-negara itu cenderung mempergunakan forum PBB sebagai arena politik kekuatan untuk mempertahankan dan memenangkan kepentingan nasional mereka masing-masing.

KONSULTASI INFORMAL DAN PEMBENTUKAN BLOK

Tema pokok Piagam PBB adalah bahwa PBB didirikan untuk melepaskan dan menghindarkan generasi yang akan datang dari malapetaka dan siksaan perang. Tema ini kemudian dituangkan dalam suatu struktur kerja sama internasional antara lain untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional dan memajukan hubungan bersahabat antara bangsa-bangsa di dunia. Sekalipun PBB dalam bentuk strukturnya ini bukan suatu pemerintahan dunia (world government), beberapa corak ke arah itu secara samar-samar dapat ditemukan. Oleh karena itu PBB sering diidentikkan dengan suatu pemerintahan nasional.¹

*Staaf CSIS.

¹Lihat Leland M. Goodrich dan Edward Hambro, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents* (London: Stevens & Sons Ltd., 1949), hal. 24-33.

Dalam hubungan ini dapat disebutkan Majelis Umum sebagai salah satu alat perlengkapan PBB yang terpenting. Dalam badan ini duduk seluruh wakil negara anggota PBB, sehingga banyak orang berpendapat bahwa Majelis Umum PBB itu ibarat sebuah parlemen suatu negara.¹ Salah satu alasan adalah karena di dalam Majelis Umum itu beroperasi suatu sistem kepartaian yang mirip dengan sistem kepartaian dalam suatu pemerintahan. Partai politik dalam parlemen sering berperan sebagai alat untuk melakukan tekanan-tekanan terhadap pemerintah. Kegiatan negara-negara di forum PBB menggambarkan hal serupa. Keadaan ini merupakan bagian dari proses politik baik dalam lingkup nasional maupun internasional, karena suatu masalah diselesaikan atas dasar prinsip-prinsip yang menguntungkan. Proses ini diakui sebagai praktek-praktek diplomasi normal karena di situ terlihat kecenderungan suatu negara untuk melakukan konsultasi dengan lain-lain negara mengenai masalah-masalah yang menyangkut kepentingan bersama untuk meningkatkan saling pengertian, mendapatkan kawan, saling mempengaruhi dan mendapatkan atau memberikan informasi.²

Pertemuan konsultasi informal itu kemudian berkembang sedemikian rupa sehingga melahirkan blok, kelompok yang dapat mempengaruhi keputusan-keputusan Majelis Umum. Dari segi ini dapat dikatakan bahwa Majelis Umum bukan suatu lembaga ilmiah atau penelitian yang mencari kebenaran dan bukan pula lembaga kehakiman yang menjalankan keadilan, tetapi suatu lembaga politik yang di bawah desakan-desakan blok itu berusaha menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi dunia. Tetapi hakikat dan tujuan Majelis semacam itu ternyata berkembang ke arah yang kurang menguntungkan karena muncul koalisi, kelompok dan blok yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya. Tampaknya mereka sadar bahwa kepentingan nasional mereka masing-masing hanya dapat diperjuangkan kalau memperhatikan kepentingan nasional lain-lain negara.³ Dalam hubungan ini suatu hal yang menyolok adalah kecenderungan mereka untuk membentuk blok-blok eksklusif yang berbeda untuk mencapai tujuan yang berbeda pula.

Salah satu blok misalnya dibentuk berdasarkan kesatuan bahasa dan menuntut penggunaannya sebagai bahasa pengantar dalam persidangan.⁴ Selain itu, berkembang blok-blok yang sifatnya "caucus," misalnya Amerika Latin,

¹*Ibid.* Lihat juga Sydney D. Bailey, *The General Assembly of the United Nations: A Study of Procedure and Practice* (London: Frederick A. Praeger, 1964), hal. 21-22.

²Sydney D. Bailey, *op. cit.*, hal. 22. Lihat juga David Nicole, "The Non-Aligned Group in the Security Council," *Review of International Affairs*, No. 717, 1980, hal. 15.

³Lihat M.S. Rajan, "The Concept of National Interest and the Functioning of the United Nations: An Analysis of Some Theoretical Problems," *International Studies*, Juli-September 1977, hal. 319.

⁴Lihat Sydney D. Bailey, *op. cit.*, hal. 24.

Asia-Afrika, Negara Persemakmuran dan Blok Negara-negara Komunis Eropa Timur. Kelompok terakhir ini memang lebih tepat kalau disebut blok, karena sejarah komunisme Eropa Timur mencatat bahwa negara-negara itu bukan saja mengadakan konsultasi tetapi juga mengambil tindakan-tindakan selaras dengan kepentingan blok. Dengan demikian pengertian blok adalah jelas, yaitu suatu kelompok negara yang mengadakan pertemuan secara reguler dan wajib mengambil sikap yang sama dalam pemungutan suara di Majelis Umum.¹ Dengan menggunakan kriteria ini, maka satu-satunya kelompok negara di forum PBB yang dapat disebut sebagai blok murni adalah blok Soviet.

BLOK SUARA DALAM MAJELIS UMUM

Keanggotaan PBB setelah tahun 1955 makin meningkat, sehingga timbul usul dan desakan-desakan dari kelompok negara Amerika Latin untuk menambah anggota tidak tetap Dewan Keamanan. Kelompok Asia-Afrika juga menghendaki perubahan itu, tetapi dikaitkan dengan distribusi kursi di Dewan Keamanan. Usul ini diterima dengan dikeluarkannya Resolusi Majelis Umum No. 1991 tahun 1963, yang memuat prinsip-prinsip pembagian secara geografis untuk komposisi Dewan Keamanan, Dewan Ekonomi dan Sosial dan lain-lain komite.² Akibat resolusi ini, muncul blok-blok suara (voting blocs), yaitu Asia-Afrika, Amerika Latin, Eropa Barat dan lain-lain negara dan Eropa Timur (Tabel 1). Di samping itu, sejalan dengan munculnya blok-blok ini dan akibat berlakunya sistem banyak negara (multistate system) dalam konstelasi politik dunia, berkembang pula persekutuan-persekutuan Timur, Barat, Utara dan Selatan serta lain-lain organisasi regional yang dibentuk berdasarkan saling kepercayaan dan solidaritas. Suatu kebiasaan umum yang diperlihatkan blok-blok ini adalah mengajukan resolusi yang menguntungkan blok tetapi akan menolak dan mencegah setiap resolusi yang dianggap merugikan.

Sehubungan dengan masalah blok di atas, dapat dikemukakan beberapa pokok berikut. *Pertama*, walaupun beberapa negara anggota PBB menjadi anggota dari dua atau tiga persekutuan di luar PBB, negara-negara itu (dalam masalah tertentu) juga mungkin menjadi anggota dari dua atau tiga blok suara di Majelis Umum dan akibatnya timbul konflik loyalitas dan solidaritas yang

¹Lihat Thomas Hovort, *Bloc Politics in the United Nations* (London: Oxford University Press, 1960), hal. 30-31.

²Lihat Leland M. Goodrich, "The United Nations Security Council," dalam James Barros, ed., *The United Nations Past, Present and Future* (New York: The Free Press, 1972), hal. 31. Lihat juga D.W. Bowett, *The Law of International Institutions* (London: Stevens & Sons Ltd., 1975), hal. 26.

saling memotong. *Kedua*, kohesi blok suara dalam Majelis Umum bergantung pada kohesi persekutuan dalam politik dunia. *Ketiga*, negara-negara yang di luar PBB menjadi anggota suatu persekutuan belum tentu di forum Majelis Umum menjadi anggota salah satu blok suara.

Dengan demikian jelas bahwa apa pun dasar pembentukan blok itu, keanggotaannya tidak perlu didasarkan pada prinsip sependangan (like-minded), tetapi lebih dipentingkan bahwa keputusan yang diambil mencerminkan kepentingan blok.

Tabel 1

BLOK-BLOK SUARA BERDASARKAN PEMBAGIAN SECARA GEOGRAFIS

Blok Asia-Afrika		Blok Amerika Latin	Blok Eropa Barat	Blok Eropa Timur
1	2	3	4	5
A. <i>Asia</i>	B. <i>Afrika</i>			
Afghanistan	Algeria	Argentina	Austria	Albania
Bahrain	Afrika Selatan	Antigua dan Barbuda	Australia	Bulgaria
Bangladesh	Angola	Bahamas	AS*	Byelorusia
Bhutan	Benin	Barbados	Belgia	Cekoslovakia
Birma	Botswana	Belize	Belanda	Hungaria
Cina (RRC)*	Burundi	Bolivia	Denmark	Polandia
Demokrasi Yaman	Cape Verde	Brazil	Eslandia	Rumania
Demokratik Kamboja	Central African Empire		Finlandia	Republik Demokrasi Jerman
Fiji	Chad	Chili	Greek	Ukraina
India	Comoros	Dominika	Italia	Uni Soviet*
Indonesia	Djibouti	Equador	Inggris*	Yugoslavia ⁵
Iran	Equatorial	El Salvador	Irlandia	
Irak	Guines	Granada	Kanada	
Israel	Ethiopia	Guatemala	Luxemburg	
Jepang	Gabon	Guyana	Malta	
Kuwait	Gambia	Haiti	Norwegia	
Laos	Ghana	Honduras	Perancis*	
Libanon	Guinea	Jamaika	Portugal	
Malaysia	Guinea Bissau	Kolombia	Rep. Federasi Jerman	
Maldives	Ivory Coast	Kosta Rika	Selandia Baru	
Mongolia ¹	Kongo	Kuba ³	Spanyol	
Muangthai	Kenya	Meksiko	Swedia	
Nepal	Lesotho	Nikaragua	Turki ⁴	
Oman	Liberia	Panama		
Pakistan	Libia	Paraguay		
Papua New Guinea	Madagaskar	Peru		
Pilipina	Malawi	Rep. Dominika		
	Mali	Saint Lucia		

1	2	3	4	5
Qatar	Mauritania	Saint Vincent		
Samoa	Mauritius	& Grenadines		
Saudi Arabia	Maroko	Suriname		
Singapura	Mesir	Trinidad & Tobago		
Syprus ²	Mozambique	Uruguay		
Solomon	Niger	Venezuela		
(Kep. Solomon)	Nigeria			
Sri Lanka	Rwanda			
Syria	Sao Tome &			
Persatuan Emirat Arab	Principe			
Vanuatu	Senegal			
Vietnam	Seychelles			
Yaman	Sierra Leone			
Yordania	Somalia			
	Sudan			
	Swaziland			
	Togo			
	Tunisia			
	Tanzania			
	Uganda			
	United Rep.			
	Cameroon			
	Upper Volta			
	Zaire			
	Zambia			
	Zimbabwe			

Keterangan:

*Cina, Perancis, Uni Soviet, Inggris dan Amerika Serikat adalah anggota tetap Dewan Keamanan. Dengan Resolusi No. 2758 (XXVI) tanggal 25 Oktober 1971, Majelis Umum memutuskan untuk "memulihkan hak-hak RRC dan mengakui wakil pemerintahnya sebagai satu-satunya wakil sah Cina di PBB. Selanjutnya, walaupun mempunyai kedudukan khusus sebagai anggota tetap Dewan Keamanan, wakil-wakil Amerika Serikat, Perancis dan Inggris, dalam masalah tertentu tidak bisa mengabaikan kepentingan Eropa Barat secara keseluruhan:

¹ Mongolia adalah negara komunis dan bergabung dengan blok Soviet.

² Syprus adalah satu-satunya negara dalam blok Asia-Afrika yang membawa pengaruh Barat.

³ Kuba keluar dari Organisasi Negara-negara Amerika tahun 1962 dan bergabung dengan blok Soviet.

⁴ Dalam masalah-masalah tertentu Turki sering bergabung dengan kelompok "caucus" Asia dan satu-satunya negara dalam blok Eropa Barat yang membawa pengaruh Asia.

⁵ Walaupun Yugoslavia termasuk dalam blok Eropa Timur, sikapnya dalam pemungutan suara lebih mencerminkan negara Non-Blok.

Sumber: United Nations Handbook 1979 dan 1982 (New Zealand Ministry of Foreign Affairs 1979 dan 1982).

POLITIK KEKUATAN DI PBB

Jumlah anggota PBB saat ini adalah sekitar 157 negara, sedangkan pada tahun 1955 hanya sekitar 80 negara. Ini berarti suatu kenaikan lebih dari 96,25%. Meningkatnya jumlah anggota PBB ini tidak dapat dilepaskan dari pengaruh Konperensi Asia-Afrika di Bandung tahun 1955. Konperensi ini mendesak PBB agar negara peserta konperensi yang baru merdeka tidak dihalangi untuk menjadi anggota PBB. Konperensi ini juga menciptakan iklim politik internasional yang mengurangi ketegangan dunia akibat persaingan kedua superpower Amerika Serikat dan Uni Soviet, dan merupakan suatu kekuatan moral yang besar untuk mendobrak suasana perang dingin waktu itu. Namun, pendobrakan oleh Semangat Bandung itu tidak banyak mempengaruhi perimbangan kekuatan antara blok Barat, blok Timur, Asia-Afrika dan Amerika Latin di forum PBB. Tetapi kenaikan jumlah anggota PBB itu merupakan suatu kenyataan yang tidak dapat diingkari dan sejak itu veto Uni Soviet dan Amerika Serikat tidak lagi menjadi penghalang masuknya anggota-anggota baru.

Sehubungan dengan penambahan itu, Hans J. Morgenthau berpendapat bahwa sejak itu PBB mengalami suatu perubahan intern yang besar pengaruhnya dan seakan-akan lahir suatu PBB yang baru sama sekali.¹ Suara-suara kelompok negara Asia-Afrika dan Amerika Latin tampil ke muka dan ikut menentukan jalannya dan hasil persidangan. Namun, harus diakui bahwa praktek pelaksanaan PBB tidak lepas dari pengaruh perkembangan politik dunia. Pengaruh paling menyolok adalah persaingan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet untuk mencapai keunggulan. Tampaknya persaingan ini akan berlangsung terus dan semakin berkembang, sehingga negara-negara lemah yang tidak terlibat langsung dalam persaingan menjadi sasaran pengaruhnya. Penemuan dan penggunaan senjata nuklir merupakan pengaruh lain dan akibatnya masalah pengurangan dan pembatasan senjata sering menempati urutan teratas. Masalah-masalah perlucutan senjata mendorong ke belakang lain-lain masalah. Pada bulan Juni 1982 PBB menyelenggarakan suatu sidang khusus mengenai perlucutan senjata dengan maksud merumuskan program komprehensif perlucutan senjata. Namun, sidang ini pun berakhir dengan kegagalan akibat tidak adanya kesediaan dan kemauan politik superpower untuk menerima orientasi pembatasan persenjataan dan kekuatan militer.

Jelas bahwa PBB akan selalu diliputi serta dipengaruhi oleh dinamika situasi internasional, dan akibat pertarungan kekuatan ekonomi dan militer negara-negara superpower sistematika aturan permainan PBB yang tercantum dalam Piagam PBB goyah. Dalam hubungan ini dapat diajukan contoh ber-

¹Lihat Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Alfred A. Knopf Inc., 1973), hal. 469-470.

ikut. Menurut ketentuan Pasal 24 Piagam PBB semua negara anggota PBB menyerahkan tanggung jawab utama atas perdamaian dan keamanan internasional kepada Dewan Keamanan. Hal ini berarti bahwa semua anggota PBB itu secara sukarela menyerahkan sebagian dari kedaulatannya kepada Dewan Keamanan. Lebih lanjut pasal ini menegaskan bahwa semua anggota PBB sepakat bahwa dalam melaksanakan tanggung jawab itu Dewan Keamanan bertindak atas nama mereka. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 25 Piagam PBB, anggota PBB juga sepakat menerima dan melaksanakan keputusan-keputusan Dewan Keamanan sesuai dengan ketentuan Piagam. Pasal 25 ini dengan jelas mencantumkan kata "keputusan" (decision). Secara demikian resolusi Dewan Keamanan bukan sekedar suatu rekomendasi, tetapi suatu keputusan dengan sanksi. Tetapi dalam praktek ketentuan pasal ini kurang diindahkan. Kedaulatan yang semula diserahkan dituntut kembali dengan berbagai macam cara dan alasan, terutama oleh negara-negara besar. Ini adalah juga akibat komposisi Dewan Keamanan yang didominasi oleh kelima anggota tetap (Amerika Serikat, Perancis, Inggris, Cina dan Uni Soviet) dan permainan politik kekuatan seperti khususnya terlihat dalam penggunaan hak veto.

Sehubungan dengan kekuatan suara, maka dengan komposisi itu Amerika Serikat sebenarnya menguasai mayoritas, sehingga Uni Soviet tidak dapat mendobrak perimbangan suara yang merugikan dirinya. Karena itu, untuk mempertahankan kekuatan vetonya (voting position), Uni Soviet sering berusaha menghalang-halangi tugas Dewan Keamanan dengan menggunakan hak vetonya sebanyak dan seefektif mungkin. Usaha ini misalnya terlihat pada tahun 1980 ketika ia memveto usul untuk menjatuhkan sanksi terhadap Iran dan usul resolusi mengenai Afghanistan. Veto terhadap usul resolusi Afghanistan ini merupakan vetonya yang ke-113, tetapi menurut sumber lain yang ke-146.¹ Ketidakpastian dalam penghitungan ini adalah akibat seringnya Uni Soviet menggunakan hak veto. Sehubungan dengan ini sementara pengamat PBB berpendapat bahwa dibandingkan dengan Amerika Serikat, Inggris, Perancis dan Cina, Uni Soviet paling banyak menggunakan hak itu, sehingga wajarlah kalau wakil tetap Uni Soviet di Dewan Keamanan itu dijuluki "Mr. Veto."

Sehubungan dengan sering digunakannya veto oleh Uni Soviet itu, maka negara-negara anggota tetap lainnya terutama Amerika Serikat, berusaha melewati (circumvent) veto ini dengan mengalihkan wewenang Dewan Keamanan kepada Majelis Umum. Usaha ini pertama kali dilakukan pada tahun 1950 ketika Uni Soviet mengubah taktiknya dengan meninggalkan sidang Dewan Keamanan karena usulnya tidak memperoleh suara mayoritas. Usaha ini berhasil dengan diterimanya resolusi "bersatu untuk perdamaian"

¹Lihat *Kompas*, 13 Januari 1980.

(uniting for peace) bulan Nopember 1950, yang menyatakan bahwa apabila Dewan Keamanan gagal melaksanakan tugas pokoknya di bidang pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional akibat tidak adanya suara bulat anggota tetap, maka Majelis Umum akan membicarakannya.¹

Dengan demikian jelas bahwa absensi Uni Soviet itulah yang memungkinkan Amerika Serikat memaksa PBB melaksanakan tugas kolektif menjaga perdamaian dan keamanan internasional. Absensi Uni Soviet ini tidak dapat diartikan sebagai veto, biarpun Pasal 27 ayat 3 Piagam PBB menyatakan perlunya suara bulat anggota tetap Dewan Keamanan untuk mengambil keputusan mengenai masalah-masalah yang sifatnya non-prosedural.² Pasal 27 ayat 3 ini memang bisa ditafsirkan. Tetapi yang sangat menentukan ialah maksud dan tujuan politik masing-masing anggota, terutama superpower, yang karena pengaruhnya dapat mengesampingkan ketentuan-ketentuan dalam Piagam. Bagi negara-negara besar, terutama Amerika Serikat dan Uni Soviet, pada hakikatnya PBB merupakan suatu alat untuk memenangkan kepentingan nasional dan memperkuat taktik serta strategi mereka masing-masing. Mereka akan memilih dan memanfaatkan setiap forum di PBB yang menguntungkan kepentingannya. Uni Soviet misalnya, walaupun suara minoritas di Dewan Keamanan, berusaha mengamankan garis politiknya dengan taktik vetonya. Sebaliknya Amerika Serikat dengan dukungan sekutu-sekutunya dengan berbagai cara berusaha mengalihkan forum diplomasinya ke Majelis Umum karena hak veto dalam forum ini tidak berlaku. Dengan demikian jelas terlihat suatu pergeseran wewenang dan kekuasaan dari Dewan Keamanan ke Majelis Umum.

Pergeseran ini menunjukkan bahwa Dewan Keamanan sebelumnya merupakan alat perlengkapan utama PBB dengan peranan yang menonjol dibandingkan dengan Majelis Umum. Akan tetapi dengan beralihnya pemuangan suara ke Majelis Umum, maka dalam masalah-masalah tertentu peranan Majelis Umum-lah yang ganti menonjol. Sejak itu blok Barat lebih sering menggunakan forum ini daripada Dewan Keamanan, karena yakin dapat menguasai 2/3 mayoritas. Akan tetapi keanggotaan PBB yang setiap tahun meningkat, secara langsung mengubah perimbangan kekuatan suara di Majelis Umum. Suara mayoritas tidak lagi dikuasai oleh blok Barat, tetapi oleh kelompok negara Asia-Afrika yang sebagian besar bergabung dalam gerakan Non-Blok dan Kelompok 77. Akan tetapi akibat pengaruh kuat negara-negara superpower di benua Asia-Afrika, maka kelompok Non-Blok yang tercermin dalam mayoritas suara pecah dan terbagi dalam tiga aliran (Tabel 2). Per-

¹ Lihat H.G. Nicholas, *The United Nations as a Political Institution* (London: Oxford University Press, 1975), hal. 52.

² Lihat D.W. Bowett, *op. cit.*, hal. 28-30.

Tabel 2

PERSEKUTUAN DI ANTARA GERAKAN NON-BLOK

Radikal ¹	Konservatif ²	Independen ³
Afghanistan	Argentina	Bangladesh
Algeria	Afrika Tengah	Benin
Angola	Bahrain	Bhutan
Afrika Barat Daya	Djibouti	Botswana
Ethiopia	Gabon	Birma
Guinea Bissau	Indonesia	Burundi
Irak	Ivory Coast	Cameroon
Kongo	Kenya	Cape Verde
Kamboja	Liberia	Chad
Korea Utara	Malawi	Equatorial Guinea
Kuba	Malaysia	Gambia
Laos	Malta	Ghana
Libia	Maroko	Granada
Mauritania	Mesir	Guinea
Mozambique	Oman	Guyana
PLO	Persatuan Emirat Arab	India
Syria	Qatar	Iran
Sao Tome & Principe	Republik Yaman	Jamaika
Yaman	Saudi Arabia	Libanon
Vietnam	Senegal	Lesotho
Zimbabwe	Seychelles	Madagaskar
	Singapura	Maldives
	Siprus	Mali
	Tongo	Mauritius
	Zaire	Nepal
		Nikaragua
		Niger
		Nigeria
		Pakistan
		Panama
		Peru
		Rwanda
		Siera Leone
		Somalia
		Sri Lanka
		Sudan
		Suriname
		Swaziland
		Tanzania
		Trinidad & Tobago
		Yordania

Keterangan: ¹ Pada umumnya condong ke Uni Soviet atau Cina.

² Condong ke Barat.

³ Tetap berpegang pada tujuan murni gerakan dan tidak bersekutu dengan super-power mana pun.

Sumber: Newsweek, 17 September 1979.

pecahan ini misalnya terlihat dalam pemungutan suara atas usul resolusi Majelis Umum mengenai Afghanistan tahun 1980. Lima puluh tujuh dari 92 negara Non-Blok menyetujui resolusi, 9 menentang, 17 memberikan suara blanko dan 9 lainnya tidak ikut dalam pemungutan suara (absen).

Dengan demikian terlihat kecenderungan untuk mengalihkan penyelesaian suatu masalah internasional ke forum Majelis Umum, sekalipun telah diveto di Dewan Keamanan. Khusus mengenai usul resolusi tersebut di atas, sejak semula memang diperkirakan akan diterima, karena dalam Majelis Umum tidak ada hak veto seperti di Dewan Keamanan. Sehubungan dengan resolusi itu, Uni Soviet memberikan reaksi dengan mengatakan bahwa resolusi itu tidak mempunyai kekuatan mengikat, tetapi hanya bersifat anjuran.

Majelis Umum memang merupakan forum tertinggi PBB. Namun sesuai dengan ketentuan yang melahirkan organisasi itu, langkah-langkah yang diambil Majelis Umum hanya bersifat persuasif. Majelis Umum tidak bisa memerintahkan atau memaksa, tetapi hanya bisa mengusulkan, mengajak dan menghimbau. Ditinjau dari sudut kewenangan Majelis Umum semacam itu, maka reaksi Uni Soviet di atas secara yuridis bisa diterima. Ini berarti bahwa sekalipun Majelis Umum sudah mengeluarkan resolusi itu, Uni Soviet bisa saja mengabaikannya.

Dengan resolusi yang tidak mempunyai kekuatan mengikat itu, maka timbul pertanyaan keuntungan apa yang dapat diambil dengan adanya resolusi itu. Menurut pengalaman, apa yang diputuskan Majelis Umum paling tidak mempunyai kekuatan opini dunia yang bisa dijadikan landasan masing-masing anggota PBB untuk mengambil sikap dan langkah-langkah yang akhirnya bisa memaksa Uni Soviet keluar dari Afghanistan. Masalahnya sekarang ialah sejauh mana negara-negara pendukung resolusi itu betul-betul konsekuen dengan sikap yang mereka ambil? Hal ini jelas suatu tantangan yang tidak ringan. Sebab bila resolusi itu dan resolusi yang diambil kemudian ternyata tidak berhasil memaksa Uni Soviet keluar dari Afghanistan, maka negara komunis itu akan membuktikan dirinya sebagai ekspansionis terbesar setelah Perang Dunia II.

PENUTUP

Melihat arah perkembangan hubungan internasional sekarang ini, tampaknya PBB akan terus menjadi sasaran politik kekuatan negara-negara besar terutama Amerika Serikat dan Uni Soviet. Persaingan antara dua superpower ini tampaknya akan terus berlangsung dan berkembang dan akibatnya bukan saja akan mempengaruhi perimbangan kekuatan dunia tetapi juga fungsi PBB

yang seakan-akan hanya menjadi forum propaganda yang cenderung memecah-belah. Selain itu, penafsiran Piagam PBB juga tidak dapat dilepaskan dari suasana persaingan kedua superpower itu, sehingga pelaksanaan tugas PBB sering menyimpang dari ketentuan-ketentuan Piagam. Dari segi ini tampaknya PBB mengalami suatu krisis konstitusional dan berhubung krisis politik dalam dunia internasional seolah-olah sudah permanen, maka PBB juga mengalami krisis yang permanen.

Lahirnya atau terpecahnya blok politik dalam struktur PBB adalah juga akibat kuatnya arus pengaruh kedua superpower itu. Keadaan ini bukan saja menggambarkan semakin sulitnya penyelesaian masalah-masalah internasional tetapi juga akan menghilangkan citra PBB sesungguhnya di mata dunia. Oleh karena itu suatu persetujuan antara kedua superpower itu mengenai kondisi-kondisi pelaksanaan perdamaian dan keamanan internasional sudah saatnya diadakan. Tetapi hal itu harus diimbangi dengan usaha menjaga keseimbangan hubungan Timur-Barat. Usaha ini kiranya akan membantu mengurangi kemungkinan meningkatnya ketegangan antara kedua superpower itu, khususnya dalam melaksanakan tugas menjaga stabilitas perdamaian dan keamanan internasional. Jika usaha itu berhasil kemungkinan penggunaan kekuatan militer untuk tujuan itu kecil. Sebaliknya kegagalan akan berarti melahirkan konsekuensi serius tidak hanya bagi Dewan Keamanan tetapi juga bagi PBB secara keseluruhan.

PERKEMBANGAN PERUNDINGAN PEMBATASAN SENJATA STRATEGIS (SALT)

A.R. SUTOPO*

Salah satu upaya yang mendapatkan perhatian luas di kalangan masyarakat internasional untuk mengurangi risiko dan terjadinya peperangan adalah perlucutan dan pengaturan persenjataan. Terdapat perbedaan pengertian antara dua hal ini yang perlu mendapat perhatian.¹ Perlucutan senjata (disarmament) secara umum dapat diartikan sebagai pengurangan atau penghapusan jenis-jenis persenjataan tertentu untuk mengakhiri perlombaan senjata dan mengurangi risiko terjadinya peperangan. Sedangkan pengaturan persenjataan (arms control) berhubungan dengan pengawasan persenjataan, khususnya perlombaan persenjataan, agar tercipta suatu ukuran-ukuran bagi terselenggaranya suatu stabilitas militer dalam hubungan antar negara. Oleh karena itu dalam pengaturan persenjataan kemungkinan tidak terjadi pengurangan jumlah dan jenis persenjataan untuk meningkatkan stabilitas militer-strategis tersebut. Bahkan terbuka kemungkinan untuk peningkatan jumlah, dan mungkin jenis, persenjataan demi tercapainya maksud tersebut, tergantung pada tingkat persenjataan yang ada.

Selanjutnya, perlu dibedakan antara perlucutan dan pengaturan persenjataan lokal dan global, antara kualitatif dan kuantitatif, dan antara persenjataan konvensional dan nuklir. Perundingan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet untuk mengatur senjata-senjata nuklir dan perundingan pengurangan kekuatan di Eropa merupakan pengaturan dalam tingkat lokal, sedangkan Persetujuan Non-Proliferasi Senjata-senjata Nuklir merupakan contoh dari

*Staf CSIS.

¹Tentang pengertian disarmament dan arms control, lihat Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations*, Fifth Edition (New York: Alfred A. Knopf, 1973), Bab 23, khususnya hal. 381. Untuk pembahasan ringkas tentang disarmament dan arms control juga dapat diikuti dalam Milton L. Rakove, ed., *Arms and Foreign Policy in the Nuclear Age*, (New York: Oxford University Press, 1972), dalam bab-bab yang relevan.

bentuk pengaturan tingkat global. Persetujuan SALT I membatasi secara kuantitatif, tetapi Persetujuan SALT II lebih bersifat kuantitatif dan sekaligus kualitatif. Perundingan pengurangan kekuatan di Eropa berhubungan dengan persenjataan konvensional sedangkan SALT berhubungan dengan persenjataan nuklir.

Tulisan ini bermaksud membahas masalah-masalah dan perkembangan dalam pengaturan persenjataan nuklir yang dibicarakan dalam SALT. Pertama akan dilihat mengenai maksud dan tujuan yang hendak dicapai oleh SALT itu sendiri. Sesudah itu akan dibahas Persetujuan SALT I dan kelemahan-kelemahan yang terkandung di dalamnya. Kemudian secara singkat akan dibahas perundingan SALT II hingga ditandatanganinya Persetujuan SALT II oleh Pemerintah Amerika Serikat dan Uni Soviet. Sebelum penutup, sedikit dikemukakan hubungan antara SALT dan Persetujuan Non-Proliferasi serta kepentingan negara-negara sedang berkembang.

MAKSUD DAN TUJUAN

Pembatasan penguasaan senjata-senjata nuklir strategis merupakan masalah yang "harus" dirundingkan antar negara. Untuk menghapuskan sama sekali dari keberadaannya, mengingat akibat-akibat yang dapat ditimbulkannya apabila dipergunakan dalam suatu peperangan nuklir, tampaknya tidak mungkin -- setidaknya-tidaknya hingga jangka waktu yang dapat diperhitungkan ke depan. Untuk melakukannya secara sepihak oleh pihak yang telah memilikinya dengan anggapan bahwa pihak lain akan mengikuti jejak demikian, belum pasti dapat berjalan lancar. Dapat disebutkan misalnya sikap Amerika Serikat yang membekukan jumlah persenjataan "strategis"-nya sejak tahun 1967 yang dalam perkembangannya menjadi khawatir -- menurut apa yang dapat ditangkap dari pernyataan-pernyataan dan kebijakan politik dan keamanannya -- menghadapi perubahan-perubahan yang terjadi di pihak Uni Soviet. Oleh karena itu perundingan dalam bidang ini tampaknya masih merupakan jalan yang terbaik untuk mengatur hubungan-hubungan strategis.

Masalah pembatasan persenjataan strategis pada dasarnya merupakan salah satu bagian dari upaya-upaya pengawasan persenjataan secara umum (general arms control). Yang perlu diperhatikan ialah bahwa perundingan pembatasan persenjataan strategis (SALT, Strategic Arms Limitation Talks) sekarang ini baru melibatkan dua pihak saja, yaitu Amerika Serikat dan Uni Soviet, meskipun di dunia kini telah terdapat sejumlah negara yang memiliki sistem-sistem persenjataan nuklir. Selain itu, yang dibicarakan untuk dibatasi adalah sistem persenjataan nuklir yang secara langsung dapat dipergunakan untuk menghancurkan sasaran-sasaran di pihak lawan. Dalam hubungan ini,

yang dibatasi adalah jumlah peluncur atau penghantar senjata-senjata nuklir untuk mencapai sasarannya, bukan besarnya atau luasnya sasaran yang dapat dihancurkan.

Dapat disebut adanya tiga kelompok dasar sistem peluncur atau wahana penghantar agar senjata-senjata nuklir mencapai sasarannya. Ketiga sistem tersebut adalah: (1) peluru kendali (rudal) balistik antar benua, ICBM (Inter-continental Ballistic Missile); (2) rudal-rudal balistik yang diluncurkan dari kapal selam, SLBM (Sea-Launched Ballistic Missile); dan (3) rudal-rudal atau bom nuklir yang dipergunakan untuk mempersenjatai pesawat-pesawat pembom berat. Di samping itu, rudal-rudal jelajah (cruise missiles) baik yang diluncurkan dari udara, ALCM (Air-Launched Cruise Missile), dari darat, GLCM (Ground-Launched Cruise Missile), maupun dari laut, SLCM (Sea-Launched Cruise Missile) apabila melampaui kemampuan jelajah tertentu dapat dipandang sebagai sistem persenjataan strategis. Jenis-jenis strategis ini berkembang menurut definisi yang disepakati oleh kedua belah pihak yang terlibat.

SALT (Strategic Arms Limitation Talks) merupakan salah satu bagian yang paling menonjol dalam hubungan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet.¹ Secara umum dapat dikatakan bahwa yang ingin dicapai oleh kedua negara besar itu melalui SALT adalah: (1) memperkecil terjadinya kemungkinan perang nuklir antara kedua negara; (2) kalau perang terpaksa tidak dapat dihindarkan, akibat-akibatnya diharapkan tidak terlalu menghancurkan; dan (3) untuk menghemat biaya pertahanan dan mencegah terjadinya perlombaan senjata strategis di antara mereka. Pemilikan dan perlombaan senjata strategis yang tidak terkendalikan dapat meningkatkan beban-beban politik, keamanan, dan ekonomi di dalam maupun di luar negeri; atau terjadinya keunggulan di salah satu pihak dapat dipergunakan untuk melakukan semacam pemerasan politik atau militer terhadap pihak yang "lemah."

Yang paling mendasar yang ingin dicapai oleh SALT adalah terselenggaranya suatu hubungan strategis yang stabil dari kedua superpower dalam bidang persenjataan nuklir. Hakikat hubungan strategis yang demikian itu adalah adanya deterrence (penangkalan) timbal-balik yang dipercaya oleh kedua belah pihak.² Sebagai suatu pengertian, deterrence pada dasarnya berarti

¹Untuk ulasan singkat mengenai tujuan-tujuan dan maksud-maksud Amerika Serikat dan Uni Soviet secara ringkas diulas dalam A.R. Sutopo, "Amerika Serikat dan Uni Soviet dalam SALT: Mencari Perimbangan Persenjataan Strategis," *Analisa*, Tahun VI, No. 6/7 (Juni-Juli) 1977, hal. 1-28.

²Tentang deterrence (pelangkal) lihat misalnya Y. Harkabi, *Nuclear War and Nuclear Peace* (Jerusalem: Israel Program for Scientific Translations, 1966), Bab 2; Patrick M. Morgan, *Deterrence: A Conceptual Analysis* (Beverly Hills: SAGE Publications, Inc., 1977).

penggunaan ancaman akan terjadinya “kerugian yang tidak dapat diterima” guna mencegah pihak lain dari suatu tindakan tertentu karena adanya konsekuensi yang lebih parah dibandingkan dengan keuntungan yang dapat diperolehnya atau diharapkannya. Dalam abad nuklir ini, deterrence dimaksudkan untuk menghindari terjadinya peperangan yang dapat membinasakan pihak-pihak yang terlibat.

Akan tetapi untuk membangun suatu deterrence yang stabil dan dipercaya bukanlah suatu masalah yang sederhana oleh karena adanya berbagai faktor yang mempengaruhinya, dan tergantung pada hakikat dan jenis ancaman dari pihak lawan. Sistem-sistem persenjataan, sarana-sarana yang diperlukan untuk mengemban misi persenjataan tersebut (seperti peluncur-peluncur strategis, komando, kontrol, dan komunikasi), nilai-nilai kepentingan yang terlibat di dalamnya, tekad untuk melakukan perlawanan apabila diancam dengan kekerasan atau diserang, ketenangan para pengambil keputusan pada saat-saat yang kritis, tingkat invulnerabilitas (ketidakrawanan terhadap serangan lawan yang melumpuhkan), adalah beberapa unsur utama dari deterrence yang stabil dan dipercaya. Hal ini tentu saja melibatkan perhitungan-perhitungan dan pertimbangan-pertimbangan yang rumit. Dalam keseluruhan konteks yang demikian inilah perundingan-perundingan pembatasan persenjataan strategis ditempatkan.

PERSETUJUAN SALT I

Kesadaran akan akibat-akibat yang maha dahsyat dari persenjataan nuklir apabila dipergunakan dalam suatu peperangan;¹ telah mendorong usaha-usaha sejak dahulu untuk mencegah agar jenis persenjataan ini tidak dimiliki oleh lebih banyak negara. Pada waktu Amerika Serikat dalam posisi monopoli dalam bidang persenjataan atom setelah Perang Dunia II, melalui apa yang dikenal sebagai “Baruch Plan” mengusulkan agar penggunaan dan pengembangan tenaga atom, pengelolaan pengawasan dan penilikannya berada pada suatu badan internasional yang ditunjuk untuk itu.² Badan yang dimaksud harus bebas dari veto yang dimiliki oleh negara-negara besar dalam Perseikatan Bangsa-Bangsa. Menanggapi usul ini, Uni Soviet mengajukan suatu usul tandingan yang menghendaki agar senjata-senjata atom dilarang dan dimusnahkan dalam waktu tiga bulan setelah persetujuan dicapai. Baik usul

¹Tentang akibat-akibat dari senjata nuklir kalau dipergunakan, lihat misalnya, Albert Legault dan George Lindsey, *The Dynamics of the Nuclear Balance*, (Ithaca: Cornell University Press, 1974), hal. 34-39.

²Diskusi yang lebih luas tentang Baruch Plan dan usaha-usaha awal ke arah pengaturan tenaga dan persenjataan nuklir, lihat William Epstein: *The Last Chance: Nuclear Proliferation and Arms Control*, (New York: The Free Press, 1976), Bab 1.

Amerika Serikat maupun usul Uni Soviet diajukan kepada Komisi Tenaga Atom PBB dalam bulan Juni 1946.

Namun Baruch Plan yang telah diterima oleh Majelis Umum PBB sebagai dasar bagi pengelolaan tenaga atom internasional itu gagal terwujudkan oleh karena perbedaan yang terjadi antara Amerika Serikat dan Uni Soviet tidak terwujudkan. Titik tolak Amerika Serikat adalah mengawasi dan mengatur tenaga atom terlebih dahulu baru kemudian disusul dengan penghapusan semua persenjataan atom. Sedangkan Uni Soviet bersiteguh untuk melarang dan memusnahkan persenjataan atom yang telah ada terlebih dahulu dan baru kemudian pengawasan dilakukan. Amerika Serikat menghendaki diterapkannya suatu sistem pengawasan yang ketat terhadap kemungkinan pelanggaran -- dengan kemungkinan untuk melakukan pemeriksaan/inspeksi secara langsung terhadap pihak yang dicurigai melakukan pelanggaran -- sedangkan Uni Soviet tidak menghendaki adanya suatu sistem pengawasan yang terlalu ketat seperti yang dikehendaki oleh Amerika Serikat. Mengenai hak veto, Amerika Serikat tidak menghendaki hal itu dibawa atau dikatakan dengan persoalan pengaturan ini sedangkan Uni Soviet tidak sependapat dengan Amerika Serikat dalam hal ini.

Hal ini semua terjadi karena Uni Soviet khawatir akan kemungkinan Amerika Serikat yang memonopoli persenjataan atom/nuklir kalau ia menyetujui syarat-syarat yang diajukan Amerika Serikat dan telah diterima oleh Majelis Umum. Khrushchev kemudian mengungkapkan hal ini dengan menyatakan bahwa Amerika Serikat menghendaki untuk mencegah pengembangan industri atom di negara-negara lain, sehingga monopoli persenjataan nuklir akan tetap berada pada Amerika Serikat. Alasannya adalah karena diserahkannya pengembangan tenaga atom kepada PBB akan berarti menempatkannya di bawah kontrol/penguasaan Amerika Serikat. Amerika Serikat menghendaki adanya pengawasan yang ketat untuk mencegah terjadinya pelanggaran secara diam-diam. Kegagalan ini disusul oleh pemilikan senjata nuklir oleh Uni Soviet pada tahun 1949.¹

Dalam dasawarsa 1950-an Amerika Serikat dan Uni Soviet telah memiliki ribuan buah senjata nuklir yang dapat dipergunakan secara strategis untuk saling menghancurkan. Di samping itu, perkembangan teknologi persenjataan mereka pada akhir dasawarsa itu pada dasarnya telah memberikan dasar-dasar dari sistem persenjataan strategis yang kini mereka miliki. Rudal-rudal ICBM dan SLBM telah dalam proses penempatan dalam jumlah yang mereka inginkan.

¹Epstein, *The Last Change*, hal. 12.

Memasuki dasawarsa 1960-an suatu babak baru dalam perlombaan persenjataan strategis antara Amerika Serikat dan Uni Soviet berlangsung makin hebat. Teknologi peluncuran roket dan sistem pengendaliannya telah mencapai suatu tahap yang mampu untuk saling menghancurkan dari tempat peluncuran di dalam wilayah masing-masing. Rudal antar benua ICBM dan SLBM ditempatkan dalam jumlah yang besar pada kurun waktu yang relatif singkat; sistem pertahanan anti peluru kendali, ABM (Anti-Ballistic Missile) telah dikembangkan dan dalam tahun-tahun 1966-1967 kedua belah pihak telah memulai penempatannya, baik untuk perlindungan ibukota negara atau untuk perlindungan sarang-sarang peluncur ICBM. Sebagai suatu gambaran, pada tahun 1960 Amerika Serikat baru menempatkan 18 ICBM dan 32 SLBM. Jumlah ini kemudian mencapai 1.054 ICBM dan 656 SLBM pada tahun 1967. Sedangkan Uni Soviet yang pada tahun 1959 baru memiliki beberapa ICBM dan belum menempatkan SLBM-nya, pada tahun 1967 ICBM-nya mencapai jumlah 460 sedangkan SLBM-nya baru mencapai 130 peluncur. Tetapi sejak tahun itu Amerika Serikat membekukan jumlah ICBM dan SLBM-nya sedangkan Uni Soviet masih terus melakukan penambahan penempatan yang dalam tahun 1972 mencapai 1.530 ICBM dan 560 SLBM.

Namun di tengah suasana penempatan senjata-senjata strategis tersebut, sebenarnya usaha-usaha untuk mengawasi dan mengatur sistem persenjataan ini telah ada.¹ Misalnya, pada waktu pemerintahan Kennedy Amerika Serikat pada tahun 1963 mengusulkan kepada Uni Soviet untuk membekukan jumlah persenjataan mereka masing-masing. Usul ini diteruskan oleh penggantinya, Presiden Johnson, yang ternyata kemudian ditolak oleh Uni Soviet. Sebaliknya, Uni Soviet menghendaki agar persenjataan mereka itu dikurangi sampai pada jumlah tertentu, yaitu sesuai dengan jumlah persenjataan strategisnya. Usul ini ditolak Amerika Serikat. Uni Soviet beranggapan kalau usul Amerika Serikat untuk membekukan pada jumlah persenjataan strategis yang ada pada waktu itu diterima, ia akan berada dalam kedudukan inferior yang permanen. Secara kuantitatif Uni Soviet baru mencapai keseimbangan dengan Amerika Serikat pada tahun 1970. Sedangkan keberatan Amerika Serikat pada usul Uni Soviet berkaitan dengan ketidakjelasan dalam pengawasan dan inspeksi dalam rencana Uni Soviet itu. Hal ini dianggapnya bertentangan dengan doktrin strategisnya.

Jalan menuju kepada persetujuan SALT I pada dasarnya telah dirintis dalam pemerintahan Johnson yang mengusulkan untuk membekukan jumlah

¹Untuk diskusi yang lebih luas tentang usaha-usaha ini dapat diikuti dalam, Epstein, *The Last Change*, khususnya Bab 4 dan Bab 5; sedangkan Jerome H. Kahan: *Security in the Nuclear Age: Developing U.S. Strategic Arms Policy*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1975) dalam Bab 1 dan Bab 2 membahas usaha-usaha tersebut ditinjau dari kepentingan-kepentingan strategis Amerika Serikat dan Uni Soviet.

senjata-senjata strategis mereka. Pembangunan jaringan ABM untuk melumpuhkan rudal nuklir musuh dalam perjalanannya menuju sasaran mempunyai andil yang berarti dalam mendorong kedua belah pihak untuk saling membicarakan persenjataan strategis mereka. Menurut McNamara, Menteri Pertahanan Amerika Serikat pada waktu itu, risiko keamanan justru akan meningkat apabila kedua belah pihak melanjutkan pembangunan sistem ABM mereka.¹ Di samping itu, pembangunan kekuatan militer akan merupakan penghamburan sumber-sumber daya (resources) yang tidak memberikan keuntungan bagi keamanan masing-masing. Pada tahun 1966 Uni Soviet telah memulai membangun satu kompleks jaringan ABM untuk melindungi Moskwa sedangkan Amerika Serikat pada tahun 1967 telah memutuskan untuk membangun jaringan-jaringan ABM-nya baik untuk melindungi pangkalan-pangkalan peluncur ICBM maupun ibukota negara.

Pada bulan Maret 1967 Johnson mengumumkan bahwa pemerintah Uni Soviet telah menunjukkan kesediaannya untuk membicarakan bersama masalah persenjataan strategisnya dengan Amerika Serikat. Pada awal Juli 1968 kembali ia mengumumkan bahwa Uni Soviet dan Amerika Serikat telah bersepakat untuk memulai perundingan-perundingan guna membatasi dan mengurangi senjata-senjata strategis maupun sistem pertahanan anti-peluru kendali mereka. Namun pelaksanaan kesepakatan mereka itu untuk sementara tertunda oleh adanya intervensi Uni Soviet di Cekoslowakia pada bulan Agustus tahun itu juga. Upaya-upaya ini tidak lama kemudian diteruskan oleh pengganti Johnson, yaitu Presiden Nixon. Pada bulan Oktober 1969 Washington dan Moskwa mengumumkan bahwa perundingan pembatasan persenjataan strategis (SALT) akan dimulai di Helsinki pada tanggal 17 Nopember 1969. Perundingan yang dimulai di Helsinki ini akhirnya menghasilkan Persetujuan SALT I pada tanggal 26 Mei 1972, ditandatangani oleh Nixon dan Leonid Brezhnev, setelah mengambil serangkaian perundingan yang lama dan berbelit-belit.

Pada dasarnya Persetujuan SALT I terdiri dari dua bagian pokok yang mengatur dua sistem persenjataan yang berbeda. Persetujuan pertama menyangkut pada pembatasan sistem pertahanan anti-rudal, yang lebih dikenal dengan nama "The ABM Treaty," dengan masa berlaku yang tidak terbatas. Meskipun demikian, kedua belah pihak tetap mempunyai hak untuk membatalkan persetujuan tersebut pada suatu saat apabila kepentingan-kepentingan vitalnya terancam oleh kejadian-kejadian yang luar biasa yang berkaitan dengan masalah ini dengan memberitahukan pihak lainnya enam bulan sebelumnya. Persetujuan ini membatasi masing-masing pihak untuk memiliki tidak lebih dari 100 unit ABM untuk masing-masing satu jaringan pertahanan

¹Dikutip dari Kahan, *Security in the Nuclear Age*, hal. 121.

ibukota dan satu jaringan pertahanan kompleks peluncuran ICBM. Pada tahun 1974 suatu revisi dilakukan oleh kedua belah pihak dengan hanya membenarkan dibangunnya satu kompleks jaringan ABM untuk melindungi satu kompleks saja, apakah ibukota negara atau satu kompleks peluncuran ICBM.

Persetujuan kedua adalah yang dikenal sebagai Interim Agreement SALT I yang pada dasarnya merupakan pembekuan jumlah rudal-rudal strategis masing-masing pihak pada jumlah yang mereka miliki saat itu. Persetujuan ini mempunyai masa laku selama lima tahun saja, yaitu hingga menjelang akhir tahun 1977. Pada waktu itu Amerika Serikat memiliki 1.054 ICBM dan 656 SLBM dengan kemungkinan yang diizinkan dalam persetujuan untuk melakukan modifikasi menjadi 1.000 ICBM dan 710 SLBM. Sedangkan Uni Soviet memiliki 1.530 ICBM dan 560 SLBM dengan kemungkinan untuk memodifikasinya menjadi 1.408 ICBM dan 950 SLBM. Oleh karena jangka waktu berlakunya persetujuan ini hanya lima tahun, perundingan untuk pembatasan tahap berikutnya diperlukan agar pengawasan sistem persenjataan strategis ini berkesinambungan.

BEBERAPA KELEMAHAN YANG ADA

Ditilik dari pertimbangan secara kuantitatif, Interim Agreement SALT I menunjukkan adanya disparitas antara sistem persenjataan ofensif Amerika Serikat dan Uni Soviet, dengan keunggulan berada di pihak Uni Soviet. Jumlah seluruh ICBM dan SLBM Amerika Serikat yang diperkenankan sebesar 1.710 peluncur sedangkan Uni Soviet sebesar 2.358 peluncur. Oleh karena ini, di Amerika Serikat terjadi ketidakpuasan terhadap hasil yang dicapai dalam Interim Agreement. Ketika Senat Amerika Serikat harus meratifikasi persetujuan dengan Uni Soviet tersebut, Senator Jackson menyertakan suatu amandemen dalam ratifikasi itu yang meminta agar Presiden Amerika Serikat pada masa yang akan datang (yaitu setelah SALT I) mencapai suatu persetujuan dengan Uni Soviet yang, antara lain tidak menempatkan posisi persenjataan strategis Amerika Serikat secara kuantitatif lebih rendah dibandingkan dengan jumlah yang dapat dimiliki oleh Uni Soviet.

Di samping adanya ketidakseimbangan kuantitatif, yang dibatasi dalam Interim Agreement SALT I baru jenis rudal jarak jauh, yaitu ICBM dan SLBM. Padahal waktu itu sudah disadari adanya sejumlah sistem persenjataan yang juga berfungsi strategis, yaitu pemboman jarak jauh atau juga disebut pembom berat. Tetapi pembom jenis ini tidak dibatasi dalam SALT I.

Dilihat dari segi kualitatif, Interim Agreement SALT I belum memasukkan aspek teknologi ke dalam pembatasan sistem persenjataan strategis. Ketika

persetujuan SALT I dicapai, Amerika Serikat telah mempergunakan teknologi MIRV (Multiple Independently-targeted Reentry Vehicle), suatu kemampuan dalam sekali meluncurkan rudal dapat dikirim beberapa kepala nuklir (warheads) yang diarahkan kepada sasaran yang berbeda-beda secara terkontrol dan mempunyai tingkat keakuratan yang tinggi. Dengan penggunaan teknologi ini, jumlah kepala nuklir yang dapat dikirimkan untuk menghancurkan sasaran menjadi lebih banyak dan dapat menghancurkan sasaran yang lebih luas dan lebih banyak daripada rudal berkepala nuklir tunggal. Di samping itu, rudal jelajah (cruise missile) ternyata dapat dikembangkan sebagai sistem persenjataan strategis. Demikian pula teknik pengisian bahan bakar di udara memungkinkan pembom kelas menengah untuk mengemban tugas-tugas strategis yang hampir menyamai tugas-tugas pembom kelas berat.

Dalam perundingan-perundingan SALT I Uni Soviet mengajukan usul agar setiap jenis persenjataan yang dapat mencapai sasaran di pihak lawan dianggap sebagai sistem persenjataan strategis. Menurut pengertian demikian itu, termasuk dalam kualifikasi strategis adalah sistem-sistem persenjataan Amerika Serikat yang ditempatkan di luar wilayah Amerika Serikat untuk menghadapi Uni Soviet, yang lebih dikenal sebagai "pertahanan maju ke depan" (forward-based systems). Termasuk dalam sistem ini misalnya pembom jarak pendek dan jarak sedang Amerika Serikat yang ditempatkan pada kapal-kapal induk dan di Eropa yang dapat melakukan pemboman dengan senjata-senjata nuklir. Tetapi rudal-rudal dan pembom jarak menengah Uni Soviet tidak termasuk dalam kualifikasi ini berhubung sistem-sistem ini tidak dapat menjangkau sasaran-sasaran di wilayah Amerika Serikat. Amerika Serikat menolak pengertian demikian itu dengan alasan bahwa sistem-sistem pertahanan maju ke depan miliknya dimaksudkan untuk mengimbangi rudal-rudal jarak menengah dan pembom Uni Soviet yang dimaksudkan untuk sasaran-sasaran di wilayah sekutu Amerika Serikat.

Oleh karena itu perlu dipertimbangkan pula adanya celah-celah yang dimanfaatkan oleh Amerika Serikat sehingga mau menerima persetujuan yang secara kuantitatif merugikan. Faktor-faktor tersebut adalah, *pertama*, pembom berat tidak dimasukkan ke dalam sistem senjata strategis yang dibatasi. Dalam bidang ini Amerika Serikat mempunyai keunggulan 496 banding 140. *Kedua*, pada waktu itu Amerika Serikat telah menempatkan sekitar 55.700 kepala nuklir strategis pada rudal-rudalnya dibandingkan dengan Uni Soviet yang baru mencapai sekitar 2.500 kepala nuklir. *Ketiga*, Amerika Serikat mempunyai tiga pangkalan kapal selam SLBM-nya yang memungkinkan mereka untuk selalu mengancam Uni Soviet sedangkan Uni Soviet tidak mempunyai peluang serupa. *Keempat*, Amerika Serikat percaya bahwa secara teknologis ia lebih maju dalam bidang MIRV, kapal selam nuklir dan SLBM, dan dalam keakuratan rudal-rudalnya untuk mencapai sasaran. Di samping itu,

harus diingat pula adanya ribuan senjata nuklir Amerika Serikat yang ditempatkan di Eropa dan di kapal-kapal induk yang dapat mencapai sasaran di wilayah Uni Soviet, meskipun kehadiran sistem persenjataan ini dimaksudkan untuk senjata taktis. Dalam posisi yang demikian inilah konteks perimbangan strategis antara kedua superpower ditempatkan.

PERUNDINGAN SALT II

Perundingan SALT II dimulai tidak lama setelah diterimanya Persetujuan SALT I, dimulai di Jenewa pada bulan Nopember 1972. Dalam tahap perundingan SALT II ini persoalan yang tidak dibicarakan dan yang tidak terselesaikan dalam perundingan sebelumnya membayangi kedua belah pihak. Meskipun telah dimulai menjelang akhir tahun 1972, untuk beberapa saat lamanya perundingan tidak menunjukkan kemajuan. Menghadapi berakhirnya masa berlakunya Interim Agreement SALT I pada awal Oktober 1977, pada pertengahan tahun 1974 antara Washington dan Moskwa dicapai kesepakatan untuk secara sungguh-sungguh dan realistis bekerja sama untuk mencapai suatu persetujuan yang akan berlaku hingga akhir tahun 1985.

Dalam tahap perundingan ini sebenarnya kedua belah pihak telah sepakat untuk membahas aspek-aspek kuantitatif dan kualitatif dari persenjataan strategis ofensif yang hendak dibatasi. Ini berarti bahwa perundingan SALT II hendak mencapai apa yang di kalangan Amerika Serikat dikenal sebagai kesetaraan strategis (strategic parity) atau ekuivalen mendasar (essential equivalence) bagi persenjataan ofensif mereka.¹ Pada bulan Nopember 1974 antara Presiden Ford dan Leonid Brezhnev tercapai suatu saling pengertian yang dikenal sebagai "Vladivostok Accord." Menurut saling pengertian ini, jumlah maksimum persenjataan strategis masing-masing pihak adalah 2.400 peluncur, terdiri dari ICBM, SLBM, dan pembom berat. Sementara itu jenis persenjataan strategis telah berkembang tidak hanya dalam bentuk rudal interkontinental jarak jauh tetapi juga pembom-pembom berat. Juga disepakati bahwa sistem persenjataan strategis yang diperkenankan mempergunakan sistem MIRV dibatasi sejumlah 1.320 peluncur dengan keleluasaan kepada masing-masing pihak untuk menentukan sendiri perpaduannya dalam ICBM, SLBM, dan pembom berat.

Tetapi dalam perkembangan perundingan ini, terdapat dua sistem persenjataan yang mengakibatkan kerumitan-kerumitan, yaitu rudal jelajah Ame-

¹Mengenai strategic parity atau essential equivalence dapat diikuti, antara lain, Francis P. Hoerber, "Strategic Forces" dalam Francis P. Hoerber and William Schneider Jr., *Arms, Men, and Military Budgets, Issues for Fiscal Year 1978*, (New York: Crane, Russak & Company, Inc. 1977), hal. 23-71.

rika Serikat dan pembom Uni Soviet Backfire. Dapat diduga bahwa kedua sistem persenjataan ini tidak dibicarakan dalam pertemuan Ford-Brezhnev yang melahirkan Vladivostok Accord itu oleh karena masalahnya baru menjadi ramai setelah dikeluarkannya saling pengertian tersebut. Untuk mengisi apa yang telah disepakati dalam Vladivostok Accord, dalam perundingan awal tahun 1975 guna membahas perincian-perincian persenjataan strategis yang dibatasi, delegasi Uni Soviet menghendaki agar setiap rudal jelajah (nuklir) dengan jarak jangkauan yang melebihi 600 km termasuk sebagai sistem persenjataan strategis yang dibatasi. Tetapi pihak Amerika Serikat tidak bersedia menerima usul ini dengan alasan bahwa jenis rudal yang masuk dalam sistem strategis yang dibatasi adalah *rudal balistik*. Lebih lanjut dikemukakan bahwa adalah suatu hal yang sulit untuk menghitung jumlah rudal jelajah ini oleh karena sistem ini dapat berfungsi sebagai senjata taktis dan strategis, nuklir maupun konvensional. Kesulitannya adalah bagaimana membedakan kedua sistem ini untuk verifikasinya; apakah rudal jelajah dengan muatan konvensional harus dimasukkan ke dalam pembatasan senjata nuklir strategis? Padahal, fungsi yang paling efektif bagi jenis rudal jelajah adalah sebagai sistem persenjataan taktis.¹

Masalah pembuktian/verifikasi apakah salah satu pihak melakukan pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan yang telah disepakati bersama merupakan salah satu kunci terselenggaranya hubungan strategis kedua belah pihak dalam saling mempercayai satu sama lain. Dalam Persetujuan SALT I (Interim Agreement Pasal V) -- yang kemudian juga disebutkan dalam Persetujuan SALT II Pasal XV -- masalah verifikasi ini dikemukakan secara jelas. Pada dasarnya pembuktian dilakukan dengan mempergunakan sarana-sarana pembuktian teknis nasional yang dimiliki oleh masing-masing pihak; masing-masing tidak akan melakukan intervensi terhadap sarana pembuktian nasional pihak lainnya (seperti misalnya satelit); dan masing-masing tidak akan melakukan usaha-usaha penyembunyian yang dapat menghalangi atau menghindari verifikasi pihak lainnya.

Berkaitan dengan masalah pelanggaran, yang penting adalah apakah pelanggaran terjadi hanya pada hal-hal yang tidak mendasar sehingga tidak berpengaruh pada pertimbangan strategis atau terjadi dalam bidang-bidang yang mendasar yang mengubah hakikat pertimbangan strategis yang stabil. Oleh karena bidang-bidang yang disebut sebagai bidang strategis dalam kerangka strategis nuklir kini semakin meluas dan sampai tingkat tertentu dapat dikaburkan oleh, antara lain, adanya sistem persenjataan baru, maka usaha-usaha untuk mengamankan pembuktian dari pelanggaran-pelanggaran semakin

¹Untuk pembahasan mengenai peranan rudal jelajah, lihat misalnya Richard K. Betts (ed.), *Cruise Missiles: Technology, Strategy, Politics*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1981).

rumit. Misalnya, bagaimana membedakan rudal jelajah non-nuklir dari yang nuklir, mengukur kemampuan daya jelajah rudal jenis ini, atau bagaimana mengetahui bahwa pembom berat tidak seluruhnya dilengkapi dengan sistem MIRV apabila tidak ada izin untuk melakukan pemeriksaan langsung. Karena itu, masalah verifikasi menjadi bagian yang sangat penting bagi persetujuan-persetujuan yang menghendaki adanya pembuktian dalam penerapannya.

Dalam perundingan lebih lanjut, dalam tahun 1975 itu juga, Amerika Serikat memasukkan pembom Uni Soviet Backfire sebagai sistem yang dikehendakinya untuk dibatasi sebagai persenjataan strategis. Usul Amerika Serikat ini ditolak oleh Uni Soviet dengan alasan bahwa kemampuan pembom Backfire hanyalah sebagai pembom kelas menengah saja yang tidak dapat menjangkau sasaran-sasaran di jantung wilayah Amerika Serikat. Tetapi tampaknya potensi pembom Backfire untuk dipergunakan sebagai sistem persenjataan strategis tidaklah sebesar potensi rudal jelajah. Dengan perkataan lain, alasan-alasan Amerika Serikat dalam perundingan mengenai dua sistem yang disebutkan belakangan ini lebih lemah bila dibandingkan dengan alasan yang dikemukakan oleh Uni Soviet.

Pada tahun 1977 Presiden Carter mengajukan suatu usul yang cukup radikal dalam rangka pembatasan persenjataan strategis. Berbeda dengan saling pengertian Ford-Brezhnev di Vladivostok, Carter menawarkan kepada Uni Soviet suatu pengurangan jumlah persenjataan strategis kedua belah pihak menjadi masing-masing untuk hanya diperbolehkan memiliki maksimum antara 1.800 sampai 2.000 peluncur saja (suatu pengurangan sekitar 25% dari yang disepakati dalam Vladivostok Accord), dengan ketentuan-ketentuan, antara lain, tidak boleh lebih dari 1.100 peluncur yang dilengkapi dengan teknologi MIRV; dari jumlah tersebut, ICBM yang ber-MIRV tidak boleh melebihi 550 peluncur; melarang semua penempatan rudal jelajah yang jarak jangkanya melampaui 2.500 km, dan memasukkan pembom Uni Soviet Backfire ke dalam sistem taktis daripada sebagai sistem persenjataan strategis; melarang penempatan semua jenis rudal jarak jauh dari darat-ke-darat yang dapat dipindah-pindahkan basisnya (seperti jenis MX dan SS-16); dan membatasi perlombaan kualitatif dalam bidang ICBM dan SLBM dengan cara pembatasan terhadap rangkaian percobaan-percobaan yang hanya diperkenankan sebanyak enam kali untuk masing-masing sistem. Di samping itu juga diajukan pembatasan bagi jumlah rudal-rudal berat Uni Soviet dari 300 menjadi 150 peluncur. Akan tetapi usul-usul Carter ini ditolak oleh Uni Soviet dengan alasan bahwa melalui usul-usul barunya itu sebenarnya Amerika Serikat tidak sungguh-sungguh dalam perundingan dan bermaksud menunda-nunda persetujuan SALT dengan cara-cara tidak konsisten dan tidak mau mengambil keputusan pada prinsip-prinsip yang telah disepakati, yaitu Vladivostok Accord.

Didesak oleh segera akan berakhirnya masa berlakunya Interim Agreement SALT I, Amerika Serikat melakukan modifikasi atas usul-usulnya dalam perundingan-perundingan SALT II lebih lanjut agar upaya-upaya untuk membatasi dan mengawasi persenjataan strategis tidak menemui jalan buntu menjelang akhir masa laku Interim Agreement. Antara lain diusulkan agar pengurangan jumlah dari kesepakatan Vladivostok hanya sebanyak 150 peluncur saja sehingga menjadi sekitar 2.250 peluncur maksimum; pembekuan usaha-usaha lebih lanjut dari Uni Soviet untuk me-MIRV-kan SS-18 dan pembatasan jumlah produksi pembom Backfire untuk tidak melebihi 250 pada tahun 1980; larangan untuk penempatan rudal-rudal jarak jauh yang mobil sifatnya. Tetapi hingga berakhirnya masa berlakunya Interim Agreement SALT I pada awal Oktober 1977 kedua belah pihak belum mencapai kesepakatan untuk terselenggaranya suatu persetujuan SALT II. Untuk tetap memberikan kendali pada persenjataan strategis, kedua negara sepakat untuk memperpanjang masa berlakunya Interim Agreement hingga SALT II tercapai.

Pemerintahan Carter sebenarnya telah berhasil merumuskan dan menyetujui isi Persetujuan SALT II antara kedua belah pihak. Pada tanggal 18 Juni 1979 persetujuan itu ditandatangani oleh Carter dan Brezhnev di Wina. Tetapi persetujuan ini tidak berhasil mendapatkan ratifikasi dari Senat Amerika Serikat, antara lain karena juga atas permintaan Carter sendiri agar Senat menanggukkan ratifikasinya berhubung terjadinya perkembangan-perkembangan baru yang menyangkut tingkah-laku politik Uni Soviet. Dalam kaitan ini, dapat disebutkan tingkah-laku dan hubungan Uni Soviet dengan negara-negara di Tanduk Afrika, hubungannya dengan Kuba dan penempatan pasukan/penasihat militer di Kuba, serta bantuan Uni Soviet kepada Vietnam yang melakukan intervensi di Kamboja. Puncaknya adalah intervensi Uni Soviet ke Afghanistan.

Dalam bentuk angka-angka, kesepakatan tersebut juga berusaha membatasi persenjataan strategis secara kualitatif.¹ Jumlah keseluruhan peluncur strategis dan wahana penghantar yang boleh dikuasai baik oleh Amerika Serikat maupun Uni Soviet adalah seimbang, yaitu 2.250 buah terdiri dari ICBM, SLBM, dan pembom berat hingga akhir tahun 1985. Menurut jenis-jenisnya, dari seluruh jumlah tersebut hanya 1.320 peluncur dan wahana yang dapat dilengkapi dengan teknologi MIRV, dengan perincian, maksimum 1.200 ICBM dan SLBM yang dapat ber-MIRV, dengan ketentuan berikutnya, hanya 820 ICBM dari jumlah itu yang dapat dilengkapi dengan sistem MIRV. Adapun jumlah pembom berat yang diperbolehkan dengan MIRV -- yaitu dengan persenjataan ALCM, yang setiap pembom berat mampu membawa 20 buah --

¹Untuk detailnya, lihat teks Persetujuan SALT II.

adalah sebanyak 150. Dapat ditambahkan bahwa jumlah maksimum kepala nuklir untuk setiap ICBM yang ber-MIRV adalah 10 buah sedangkan untuk SLBM adalah 14 buah. Di samping itu, sejumlah larangan untuk menempatkan peluncur strategis di dasar lautan, penempatan senjata nuklir dalam orbit ruang angkasa, larangan terhadap penempatan ICBM mobil dan SLBM berat, dan pembatasan terhadap kemampuan rudal jelajah disepakati bersama. Tetapi persetujuan itu tidak mencakup sistem-sistem persenjataan jarak sedang seperti misalnya penempatan kapal-kapal induk, rudal Pershing, SS-20, pembom F-111, dan pembom Backfire.

Permintaan Carter untuk menanggukkan ratifikasi Senat terhadap Persetujuan SALT II ternyata merupakan rangkaian tidak diteruskannya usaha tersebut oleh Amerika Serikat. Dengan munculnya Ronald Reagan sebagai Presiden Amerika Serikat menggantikan Carter, usaha untuk itu terhenti sama sekali oleh karena Reagan ingin meninjau persetujuan yang telah dicapai oleh pendahulunya itu. Invasi Uni Soviet atas Afghanistan merupakan alasan puncak dari serangkaian peri-laku politik Uni Soviet yang menyebabkan orang-orang Amerika tidak melanjutkan usaha-usaha untuk meratifikasi Persetujuan SALT II.

KAITANNYA DENGAN MASALAH NON-PROLIFERASI

Oleh karena efek-efeknya yang sangat dahsyat, orang merasa sangat takut apabila suatu perang nuklir pecah. Namun demikian masyarakat internasional mengalami, sadar atau tidak sadar, bahwa jumlah negara-negara yang memiliki persenjataan nuklir dari waktu ke waktu semakin bertambah dan kualitas persenjataannya juga semakin meningkat. Dengan perkataan lain, terjadi penyebaran nuklir secara horisontal, yaitu dalam hal pertambahan jumlah negara yang mempergunakan sistem persenjataan nuklir, mulai dari Amerika Serikat (1945), Uni Soviet (1949), Inggris (1952), Perancis (1960), sampai dengan RRC (1964). Sementara itu India (1974) telah menunjukkan kemampuannya untuk membuat jenis persenjataan ini, sedangkan Afrika Selatan dan Israel dicurigai telah memiliki atau menguasai teknologinya. Di samping itu, terdapat sejumlah negara lainnya yang secara teknologis dan ekonomis mampu membuatnya dalam jumlah yang memadai, tergantung pada kemauan politik masing-masing, dalam waktu yang relatif singkat. Selain itu, terjadi pula penyebaran secara vertikal, yaitu dalam hal peningkatan mutu dan jumlah persenjataan, dari jenis bom yang dijatuhkan sampai dengan rudal balistik dan rudal jelajah, dari sistem yang menggunakan kepala nuklir tunggal sampai dengan yang menggunakan sistem kepala nuklir majemuk, dan dari kekuatan ledakan yang puluhan ribu ton TNT menjadi persenjataan nuklir yang secara teoretis dapat dikembangkan dengan kekuatan ledak yang tidak terbatas.

Lagipula program-program nuklir untuk tujuan-tujuan damai, seperti misalnya untuk pembangkit tenaga listrik, yang dilakukan oleh berbagai negara baik maju maupun sedang berkembang, dapat merangsang yang bersangkutan untuk membuat senjata-senjata nuklir.¹ Makin banyaknya negara-negara yang memilih tenaga nuklir sebagai alternatif bagi pemenuhan kebutuhan energinya -- baik oleh karena pertimbangan praktis maupun karena makin mahalnnya harga minyak bumi dan kemungkinan kelangkaannya di masa depan -- juga makin meningkatkan kekhawatiran banyak negara akan terjadinya penyebaran persenjataan nuklir secara lebih luas lagi.

Karena itu usaha-usaha untuk mencegah terjadinya pemilikan senjata-senjata nuklir lebih lanjut oleh lebih banyak negara lain dan perlombaan penumpukannya dalam mutu yang semakin meningkat dilakukan dengan harapan kemungkinan pecahnya suatu perang nuklir dapat diperkecil. Tambahan lagi, biaya untuk membuat dan mengembangkan sistem persenjataan nuklir adalah sangat tinggi, baik dalam pengertian ekonomi maupun teknologi. Dalam kaitan yang demikian inilah dapat dimengerti adanya Persetujuan Non-Proliferasi tahun 1968, Persetujuan Larangan Percobaan Nuklir di Atmosfir (Test Ban Treaty) tahun 1963, Persetujuan dan Perundingan SALT I dan II, dan serangkaian perundingan lainnya. Di sini SALT jelas merupakan suatu bagian dari usaha-usaha untuk mengatur dan membatasi penyebaran persenjataan nuklir secara vertikal, yaitu suatu kendali bagi perlombaan senjata secara kualitatif dan kuantitatif antara superpower yang membutuhkan biaya sangat tinggi baik dalam penelitiannya, pengembangannya, maupun dalam penempatannya kemudian.

Sejauh keamanan negara-negara superpower yang terlibat, maka sebenarnya negara-negara superpower itulah yang menentukan sendiri persyaratan-persyaratan keamanan dan stabilitas strategisnya. Dalam perundingan SALT tampaknya tidak banyak yang dapat diperbuat oleh negara-negara sedang berkembang untuk mempengaruhi arah atau hasilnya. Akan tetapi hingga batas-batas tertentu negara-negara sedang berkembang juga mempunyai kepentingan dan tercapainya suatu pengaturan hubungan strategis yang stabil antara dua superpower itu. Pertama-tama, banyak negara sedang berkembang juga akan turut merasa aman dari kegelisahan akan pecahnya suatu perang nuklir apabila negara-negara superpower mencapai kesepakatan-kesepakatan

¹Dewasa ini tidak terlalu populer di mata internasional bagi suatu negara yang secara terang-terangan mengatakan programnya untuk membuat senjata-senjata nuklir. Karena itu ada kemungkinan usaha diam-diam dari suatu negara yang telah mempunyai reaktor-reaktor nuklir yang besar untuk juga mengembangkan teknologi pembuatan persenjataan oleh karena teknologi dan bahan baku dari dua sistem ini tidak berbeda. Lihat Mason Willrich, "The Nature of the Problem," dalam Mason Willrich (ed.), *Civil Nuclear Power and International Security*, (New York: Praeger Publisher, 1971), hal. 3.

dalam menata hubungan-hubungan strategis mereka, karena bagaimanapun terjadinya suatu perang nuklir di antara superpower akan membawa akibat-akibat yang sangat luas, termasuk terhadap banyak negara sedang berkembang. Dan keduanya, terdapat harapan-harapan di kalangan negara-negara sedang berkembang agar negara-negara yang maju lebih banyak memberikan bantuannya kepada mereka. Hal ini akan lebih mudah dilakukan apabila hubungan-hubungan antar negara besar sendiri lebih stabil dan anggaran belanja yang dialokasikan untuk pertahanan dapat dikurangi atau dipertahankan dalam tingkat yang rendah.

Akan tetapi hasrat baik seperti ini tidak selalu mencapai sasaran. Tiadanya suatu badan atau lembaga sentral dalam tingkat internasional yang mampu menerapkan dan memaksakan "aturan-aturan permainan" -- misalnya hukum internasional -- terhadap semua negara di dunia menempatkan hidup atau matinya suatu negara pada tingkat terakhir adalah dalam dirinya sendiri. Maka tidak jarang suatu negara memilih jalan militer dalam meningkatkan keamanannya atau dalam menjaga eksistensinya, termasuk dengan kemungkinan untuk memilih persenjataan nuklir.¹ Namun dapat terjadi bahwa apa yang dianggap sebagai peningkatan keamanan oleh satu pihak menjadi sebab dari atau diartikan sebagai menurunnya tingkat keamanan pihak lain. Akibatnya terjadi semacam perlombaan senjata, terutama antara negara-negara bertetangga yang hubungannya tidak bersifat hubungan damai antara satu dengan lainnya. Dalam hubungan ini perlu diingat bahwa rangsangan untuk memiliki persenjataan nuklir dewasa ini justru terdapat di antara banyak negara Dunia Ketiga yang juga negara-negara yang sedang berkembang. Kecuali Afrika Selatan, Israel, Taiwan, Korea Selatan, dan Argentina, Pakistan dan Irak serta Brasilia termasuk negara-negara yang dalam posisi mendekati pilihan itu.

PENUTUP

Alasan-alasan yang dipergunakan oleh Pemerintah Amerika Serikat kini untuk tidak meratifikasi Persetujuan SALT II antara lain adalah karena tingkah-laku politik Uni Soviet di luar negeri sejak dasawarsa 1970-an dianggap bertetangga dengan kepentingan-kepentingan strategis Amerika Serikat. Puncak dari itu semua adalah intervensi Uni Soviet atas Afghanistan, suatu tindakan yang sering dikaitkan dengan serangkaian tindakan lainnya seperti di Cekoslowakia, Hongaria, Kuba, Vietnam.

¹Untuk alasan-alasan yang lebih mendukung bagi adanya penyebaran/pemilikan persenjataan nuklir oleh lebih banyak negara tetapi justru dapat meningkatkan stabilitas dan perdamaian internasional, lihat Kenneth N. Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better* (Adelphi Papers, No. 171, Autumn, 1981).

Di lain pihak, tentu Uni Soviet juga tidak melihat Amerika Serikat sebagai suatu kekuatan yang tidak mengancam dunia -- termasuk Uni Soviet sendiri. Reputasi Amerika Serikat di Libanon, Vietnam, penggunaan pesawat mata-mata U-2 yang melanggar kedaulatan Uni Soviet, kebijaksanaannya terhadap negara-negara Amerika Tengah, dahulu dan kini, dapat dinilai setidaknya-tidaknya sebanding dengan tindakan-tindakan Uni Soviet yang dituduhkan oleh Amerika Serikat sebagai "mengancam." Oleh karena itu, alasan-alasan semacam ini yang dianut oleh sebagian kalangan di Amerika Serikat, sebenarnya bukanlah merupakan alasan yang kuat untuk tidak meratifikasi Persetujuan SALT II. Bahkan dapat ditambahkan, Amerika Serikat-lah satu-satunya negara yang hingga kini telah mempergunakan salah satu jenis senjata atom terhadap lawannya (yaitu terhadap Jepang pada Perang Dunia II).

Sejak masa berlakunya Interim Agreement SALT I berakhir pada tahun 1977 hingga kini belum terdapat suatu persetujuan formal yang disepakati kedua belah pihak sebagai landasan yang mengatur hubungan-hubungan strategis mereka. Tetapi dilihat dari jumlah kekuatan peluncur wahana pengantar senjata-senjata strategis yang dimiliki oleh kedua belah pihak setelah lebih dari lima tahun tanpa kendali formal itu tidak terlihat terjadinya perubahan-perubahan ke arah peningkatan jumlah. Dari data yang dapat dikumpulkan dari *The Military Balance*, suatu terbitan berkala yang dianggap berwibawa dalam masalah-masalah strategi dan pertahanan, jumlah ICBM, SLBM, dan pembom berat Amerika Serikat pada tahun 1978 adalah 2.076. Pada tahun 1982 jumlah ini justru berkurang sehingga tinggal 1.888 peluncur dan wahana strategis. Di pihak Uni Soviet, untuk kurun waktu yang sama jumlahnya relatif stabil, yaitu 2.563 pada tahun 1978 dan 2.537 pada tahun 1982. Apabila data tersebut merupakan pencerminan dari apa yang sebenarnya dimiliki oleh kedua superpower, apakah hal ini dapat diartikan bahwa perundingan dan persetujuan SALT pada dasarnya tidak berarti banyak?

Jika SALT dilihat sebagai mekanisme untuk menuju ke arah pengurangan senjata-senjata strategis, tentu perundingan adalah jalan yang terbaik. Tidak diratifikasinya Persetujuan SALT II oleh Amerika Serikat dapat merupakan suatu kesia-siaan yang tidak seharusnya terjadi oleh karena apabila kedua belah pihak akan maju ke meja perundingan untuk membicarakan pengurangan senjata-senjata strategis seperti yang dikumandangkan oleh pemerintahan Reagan dengan START-nya (Strategic Arms Reduction Talks) maka definisi-definisi mengenai berbagai hal yang berkaitan dengan sistem-sistem persenjataan strategis, harus ditentukan dan disepakati bersama. Padahal dalam Persetujuan SALT II terdapat sejumlah definisi-definisi mengenai hal itu yang telah diterima oleh kedua belah pihak. Apabila kedua belah pihak menerima apa yang telah disetujui dalam SALT II itu, maka perundingan selanjutnya, tentang pengurangan senjata-senjata strategis, akan lebih mudah jalan-

nya daripada harus mengulang dari masa berakhirnya Interim Agreement SALT I. Dengan tidak diratifikasinya SALT II, Uni Soviet kelihatan mempunyai alasan untuk merasa bahwa justru pihak Amerika Serikat-lah yang tidak sungguh-sungguh dalam masalah ini.

KEMELUT KAMBOJA DAN STABILITAS ASIA TENGGARA

Rosyhan TARUNA

Masalah Kamboja dewasa ini masih tetap merupakan sumber ketegangan bagi Asia Tenggara. Keinginan Vietnam untuk membentuk suatu hubungan khusus di antara ketiga negara Indocina dengan invasinya ke Kamboja akhir Desember 1978 yang lalu telah membawa ketegangan-ketegangan yang luas. Pertentangan tidak saja terjadi antara kelompok Pemerintah Koalisi Kamboja dan Vietnam, tetapi juga antara Vietnam dan RRC, dan lebih luas lagi antara Uni Soviet dan RRC yang berpacu mencari wilayah pengaruh di Asia Tenggara, khususnya di Semenanjung Indocina. Ketegangan ini tampaknya tidak akan berakhir selama Vietnam tidak menarik pasukannya dari wilayah Kamboja atau perlawanan tersebut tidak lumpuh sama sekali. Pandangan Vietnam bahwa situasi di Indocina khususnya di Kamboja adalah irreversible tambah memperkecil harapan bahwa masalah Kamboja akan dapat diselesaikan dalam waktu dekat.

Hubungan khusus yang diciptakan Vietnam dalam bentuk solidaritas militan itu mempunyai arti penting bagi Vietnam. Di dalam laporan politik pada Kongres Nasional V Partai Komunis Vietnam yang berlangsung di Hanoi bulan Maret 1982 yang lalu dikatakan bahwa "hubungan khusus Vietnam-Laos-Kamboja adalah hukum perkembangan revolusi di tiga negara tersebut yang amat penting artinya. Vietnam memandang hal ini sebagai jaminan kuat dalam perjuangan mempertahankan kemerdekaan, kebebasan dan keberhasilan membangun sosialisme di tiap negara di Semenanjung Indocina serta bagi perdamaian dan stabilitas di Asia Tenggara.

Aliansi juga merupakan soal mati hidup ketiga negara Indocina. Alasan Vietnam, kalau RRC bisa menguasai Kamboja, maka bukanlah suatu hal yang mustahil bila RRC kelak menguasai Laos dan pada akhirnya Vietnam juga.

Pemimpin-pemimpin Vietnam agaknya sudah mempunyai pemikiran jauh ke depan. Arti Laos dan Kamboja, dua negara tetangga yang mengapitnya tetapi juga sekaligus memisahkan sebagian wilayahnya dari RRC dan Thailand, dapat merupakan suatu titik kelemahan yang bisa menimbulkan suatu ancaman baginya. Kemungkinan akan timbulnya kekuatan-kekuatan anti pemerintahan setempat dapat pula mengancam keamanan Vietnam. Lebih-lebih dalam menghadapi pertikaian dengan RRC, bersatunya ketiga negara Indocina merupakan suatu kekuatan yang tangguh. Di dalam kaitan hubungan khusus atau solidaritas militan di antara ketiga negara, merupakan suatu proteksi, artinya bila ada usaha-usaha untuk menjatuhkan salah satu pemerintahan yang ada dapat pula diartikan sebagai serangan terhadap Vietnam. Posisi Laos mempunyai arti strategis bagi Vietnam karena memisahkan Kamboja dari RRC.

Selain itu pengalaman sejarah masa lalu dan potensi-potensi yang dimiliki bangsa Vietnam merupakan unsur yang dominan di dalam cita-cita Vietnam untuk membentuk suatu solidaritas militan di antara ketiga negara Indocina. Penjajahan Cina serta kepemimpinan Vietnam selama perang kemerdekaan melawan penjajahan Perancis dan Amerika Serikat banyak membantu perjuangan rakyat Laos dan Kamboja telah melahirkan ide pembentukan suatu negara federasi atau konfederasi yang kini lahir dalam bentuk solidaritas militan tersebut.

Potensi-potensi yang dimiliki Vietnam baik dalam jumlah penduduknya yang besar, karakter dan militansi angkatan perangnya, sumber-sumber daya ekonomi, luas wilayah, kedudukan strategis dan banyaknya kader-kader Laos dan Kamboja dan pro-Vietnam merupakan kelebihan-kelebihan lain Vietnam.

Dibekali dengan kesadaran bahwa pada umumnya bangsa Vietnam mempunyai kelebihan daripada kedua bangsa tetangganya, maka sejak zaman perjuangan kemerdekaan para pemimpin Vietnam sudah merasa terpanggil untuk memimpin rakyat Laos dan Kamboja.

Berdirinya Partai Komunis Indocina tahun 1931 dimaksudkan sebagai wadah bagi perjuangan ketiga negara untuk melawan penjajahan. Pemimpin-pemimpin Indocina memandang Ho Chi Minh sebagai sesepuh mereka dan Hanoi sebagai pusat perjuangannya.

Pemikiran-pemikiran itulah kiranya yang mendorong Vietnam campur tangan di Kamboja dengan invasi pasukannya pada akhir Desember 1978 yang lalu. Vietnam tidak menginginkan suatu Kamboja yang tidak bersahabat dengannya. Lebih-lebih kalau suatu Kamboja yang mencari perlindungan dari

negara lain, khususnya RRC karena hubungan kedua negara ini memang tidak pernah serasi.

Pengalaman pahit Vietnam selama penjajahan kekaisaran Cina 1.000 tahun lebih, besarnya potensi dan kecurigaan terhadap 1,3 juta golongan Cina perantauan yang berada di Vietnam, telah menimbulkan rasa kebencian dan kekhawatiran yang besar. Huang Tung, seorang anggota Sekretaris Komite Sentral Partai Komunis Vietnam (CC-PKV), menjelaskan bahwa sejak Konperensi Jenewa 1954 sudah ada gejala-gejala bahwa RRC tidak murni lagi dalam melaksanakan perjuangan proletar. Pada tahun 1960, ketika berlangsung Kongres Partai Komunis Sedunia di Moskow, hal tersebut semakin jelas. RRC menolak tesis Khrushchev yang menginginkan "hidup berdampingan secara damai dan persaingan damai dengan negara-negara kapitalis."

Lebih lanjut, dengan terjadinya pendekatan Amerika Serikat-RRC di dalam rangka pertikaian mereka dengan Uni Soviet, Vietnam yang semula mendapat bantuan RRC merasa dikhianati justru pada waktu Perang Vietnam memasuki titik yang menentukan. Bulan Juli 1971 RRC mengundang Menteri Luar Negeri Amerika Serikat Henry Kissinger untuk berkunjung ke RRC. Kunjungan ini disusul muhibah Presiden Nixon yang melahirkan Komunike Shanghai.

Vietnam menyadari bahwa RRC merupakan ancaman langsung bagi keamanannya. Pendudukan Kepulauan Paracel pada bulan Januari 1974, sengketa perbatasan kedua negara dan dukungan RRC untuk rezim Pol Pot/Khmer Merah di Kamboja merupakan rangkaian usaha RRC yang mengancam keamanan Vietnam. Semua itu telah membangkitkan kekhawatiran Vietnam akan hegemoni dan ekspansi RRC.

Ketegangan hubungan RRC-Vietnam ini memuncak pada bulan Maret 1978 dengan peristiwa pengusiran puluhan ribu penduduk Vietnam keturunan Cina, sehubungan dengan tindakan pemerintah mengadakan transformasi ekonomi liberal menjadi ekonomi sosialis, khususnya di Vietnam bagian selatan. Sebagai akibat memuncaknya ketegangan ini RRC menghentikan bantuan ekonominya kepada Vietnam. Suhu ketegangan kedua negara semakin meningkat dengan ditandatanganinya Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama Vietnam-Uni Soviet dan invasi Vietnam ke Kamboja yang oleh RRC dianggap sebagai usaha-usaha Vietnam dan Uni Soviet untuk mengadakan pengepungan serta menghancurkan tempat berpijaknya.

MASUKNYA PENGARUH NEGARA-NEGARA BESAR

RRC

Uni Soviet dan RRC berpacu untuk mengganti peranan Amerika Serikat yang ditinggalkannya di Asia Tenggara. Terutama RRC yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kawasan berusaha untuk mencegah perkembangan yang mungkin dapat membahayakan keamanan nasionalnya.

Khususnya mengenai Semenanjung Indocina, RRC dan Uni Soviet berusaha untuk memperoleh posisi strategis yang menguntungkan. Bagi RRC sebagai negara yang berbatasan langsung dengan negara-negara Asia Tenggara seperti Vietnam, Laos dan Birma serta berbatasan di laut dengan negara-negara anggota ASEAN, kawasan Asia Tenggara mempunyai arti strategis yang menyangkut langsung kepentingan nasionalnya.

Selain itu orang-orang keturunan Cina yang tersebar di seluruh kawasan Asia Tenggara dengan jumlahnya yang tidak kurang dari 15 juta orang merupakan unsur penting bagi perhatian RRC. Karenanya RRC berusaha untuk mencegah perkembangan yang dapat membahayakan keamanan nasionalnya.

Secara tradisional kawasan Asia Tenggara juga merupakan "sasaran perluasan pengaruh ekspansionisme Cina." Sebuah buku penuntun yang berjudul *Sketch of Modern Chinese History* terbitan Beijing tahun 1954 memuat sebuah peta yang menunjukkan bahwa wilayah Cina meliputi beberapa negeri di Asia Tenggara dan wilayah Laut Cina Selatan. Sehubungan dengan ini dalam suatu sidang Polit Biro CC-PKI bulan Agustus 1965, Mao Ze Dong menegaskan: "Kita harus dengan segala cara merebut Asia Tenggara, termasuk Vietnam, Thailand, Malaysia dan Singapura. Setelah merebut Asia Tenggara kita dapat memperbesar kekuatan kita di kawasan ini. Kita akan menjadi kuat untuk menghadapi blok Uni Soviet dan Eropa Timur." Di dalam kerangka ini tujuan jangka pendek RRC agaknya adalah untuk menguasai atau mengendalikan negara-negara di Semenanjung Indocina. RRC tidak menghendaki adanya suatu Vietnam yang kuat yang tidak bersahabat dan dapat merupakan suatu rintangan bagi strategi politik perluasan pengaruhnya di Asia Tenggara.

Namun karena pertikaian dengan Uni Soviet, RRC agaknya terpaksa menempuh kebijaksanaan lain untuk membendung perluasan pengaruh Uni Soviet di kawasan Asia Tenggara. RRC memandang perlunya kerja sama dengan Amerika Serikat, Jepang dan ASEAN yang dianggapnya akan mampu menjaga dan memelihara stabilitas politik dan keamanan di Asia Tenggara.

Khususnya dalam hubungannya dengan ASEAN, RRC berusaha menarik simpati organisasi regional ini dan berusaha untuk selalu mensejajarkan langkahnya dengan langkah-langkah ASEAN. Tetapi di balik itu sebenarnya langkah RRC tidak terlepas dari kaitan pertikaianya dengan Vietnam dan dalam rangka yang lebih besar lagi pertikaianya dengan Uni Soviet. RRC dalam hal ini juga berusaha memanfaatkan posisi Thailand, negara yang langsung berbatasan dengan dan mendapat ancaman dari negara-negara Indocina (Vietnam dan Kamboja). Untuk dapat menanamkan pengaruhnya di Thailand, RRC berusaha meningkatkan hubungan ekonomi dan perdagangan dengan negara ini dan menjanjikan hanya akan memberikan dukungan moral dan politik saja kepada Partai Komunis Thailand. Mungkin ini dimaksudkan untuk menjaga jangan sampai partai-partai komunis di negara-negara ASEAN khususnya Thailand lari mencari bantuan dari Vietnam atau Uni Soviet yang dapat membawa image menurunnya kepemimpinan PKC di Asia.

Uni Soviet

Uni Soviet merupakan negara raksasa dengan wilayah yang membentang dari benua Eropa hingga Asia. Jumlah penduduknya besar, kemampuan ekonomi dan militernya tinggi. Kemajuan-kemajuan yang dicapainya sebagai negara berhaluan Marxis-Leninis yang pertama di dunia telah mendorongnya untuk bertindak sebagai pusat penyebaran paham tersebut. Oleh karenanya Uni Soviet merasa berhak atas kehadiran di semua wilayah di dunia ini, tidak terkecuali di Asia Tenggara. Meskipun pada dasarnya Asia Tenggara bukanlah wilayah yang secara tradisional dikenal oleh Uni Soviet, dalam perkembangan politik dewasa ini posisi Asia Tenggara semakin penting artinya. Bagi Uni Soviet, Asia Tenggara merupakan jembatan yang menghubungkan Asia Selatan dengan Asia Timur di mana Uni Soviet mempunyai banyak kepentingan. Asia Tenggara juga merupakan jalur penghubung bagi armada Angkatan Laut Uni Soviet yang berada di Samudra Pasifik dengan Samudra Hindia.

Kecenderungan Uni Soviet untuk memperluas lingkaran pengaruhnya semakin terasa dengan meningkatnya persaingan kedua superpower ataupun pertikaianya dengan RRC. Uni Soviet sangat berkepentingan untuk membebaskan wilayah ini dari pengaruh RRC. Seperti Uni Soviet dilingkari oleh kekuatan-kekuatan yang memusuhinya, Uni Soviet juga melihat kemungkinan-kemungkinan di Asia Tenggara untuk mengepung RRC atau sedikitnya menciptakan suatu wilayah yang tidak aman bagi RRC.

Seiring dengan masalah-masalah di atas dan bertolak dari perkiraan akan adanya kekosongan kekuatan berkenaan dengan penarikan pasukan Inggris

dari sebelah timur Terusan Suez dan pasukan Amerika Serikat dari daratan Asia, Brezhnev di muka Konferensi Partai-partai Komunis Sedunia di Moskow tanggal 7 Juni 1969 melansir gagasan Sistem Keamanan Kolektif Asia.

Brezhnev menyarankan agar di kawasan-kawasan di dunia di mana terpusat bahaya perang dunia atau pertikaian bersenjata seperti di Asia dibentuk suatu sistem keamanan bersama sebagai pengganti yang paling baik bagi pengelompokan-pengelompokan militer-politik yang ada.

Sistem Keamanan Kolektif ini diletakkan di atas prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Bersifat universal: negara-negara yang berbeda sistem sosial dan politiknya dapat berpartisipasi dan bekerja sama;
2. Persamaan dan hormat terhadap status internasional setiap negara, yang berarti tidak boleh ada dominasi terhadap negara-negara lain dan bersamaan dengan itu menghormati prinsip-prinsip netralitas dan non-aligned;
3. Keharusan bersama untuk tidak melakukan agresi;
4. Mengutamakan konsultasi politik untuk bersama-sama menjamin integritas dan kedaulatan setiap negara terhadap tindakan militer negara lain;
5. Mendorong perlucutan senjata dan menciptakan wilayah bebas nuklir di kawasan-kawasan tertentu;
6. Mendorong kerja sama ekonomi atas dasar keserasian kepentingan regional dan internasional.

Pengelompokan militer yang ada sekarang ini disebut sebagai "one sided formula military confrontation" dan oleh sebab itu gagasan Brezhnev dimaksudkan sebagai suatu alternatif bagi persaingan blok yang ada pada saat itu. Slogan yang dipakai ialah "Security of all, security for each."

PM Zou En Lai dalam suatu jamuan makan tanggal 13 Juli 1969 mengatakan bahwa gagasan itu merupakan suatu usaha Uni Soviet untuk memaksakan pembentukan suatu aliansi militer anti-RRC.

Duta Besar Uni Soviet untuk Jepang dalam pembicaraannya dengan menteri luar negeri negara itu mengatakan bahwa buat sementara usul itu memang dimaksud untuk membendung RRC, tetapi kalau keadaan telah mengizinkan maka RRC pun akan diajak serta.

Namun karena kemajuan-kemajuan yang dicapai Uni Soviet di dalam bidang teknologi militer, termasuk kemajuan kemampuan angkatan lautnya yang luar biasa pesatnya dalam 25 tahun terakhir ini, membawa kecemasan

bagi lawan-lawannya. Kehadiran Uni Soviet di perairan Samudra Pasifik dan Samudra Hindia dan khususnya di Asia Tenggara telah membawa perkembangan-perkembangan baru. Persaingan antara Uni Soviet dan lawan-lawannya semakin meningkat. Normalisasi hubungan Amerika Serikat-RRC dan Perjanjian Perdamaian dan Persahabatan Jepang-RRC merupakan suatu pukulan bagi Uni Soviet. Hal ini disebabkan karena masih adanya persengketaan dengan Jepang mengenai empat pulau di sebelah utara yang diduduki Uni Soviet dan dimuatnya perumusan anti-hegemoni. Perkembangan-perkembangan ini merupakan suatu titik balik bagi kepentingan Uni Soviet. Paling tidak kekhawatiran lama akan kekuatan-kekuatan musuh yang melingkarinya tergugah kembali, sehingga mau tidak mau Uni Soviet harus mengimbangi-nya.

Dilihat dari konteks itu maka invasi Vietnam ke Kamboja yang mendapat dukungan dari Uni Soviet merupakan "proxy war" Uni Soviet untuk keluar dari lingkaran tersebut. Tekanan-tekanan negara-negara tersebut di atas pada Vietnam semakin memperkuat pengaruh Uni Soviet atas negara itu. Sebagai imbalan bantuan itu Uni Soviet telah mendapatkan fasilitas-fasilitas pangkalan laut di Cam Ranh Bay dan Pangkalan Udara Da Nang dan kini juga di Kom Pong Sam, Kamboja.

Jelas di sini terlihat bahwa kehadiran Uni Soviet di Asia Tenggara lebih banyak ditentukan oleh lawan-lawan politiknya. Dengan masuknya RRC ke dalam lingkup persekutuan dengan Amerika Serikat dan Jepang serta serbuan RRC ke Vietnam hubungan Uni Soviet-Vietnam menjadi semakin substansial. Tetapi tidak dimungkiri bahwa Vietnam mempunyai tujuan-tujuan politiknya sendiri untuk membentuk suatu hubungan khusus di antara ketiga negara Indocina dan punya peran di Asia Tenggara dengan menghancurkan pijakan RRC di Kamboja.

Amerika Serikat

Pengalaman pahit dalam Perang Vietnam menyebabkan Amerika Serikat tidak lagi menghendaki keterlibatan pasukannya di Asia Tenggara. Ini berarti bahwa semua pasukan Amerika Serikat yang berada di kawasan itu termasuk seluruh pasukannya yang ditempatkan di Thailand ditarik dalam tahun 1978.

Akan tetapi ini tidak berlangsung lama. Sebagai akibatnya kemelut Kamboja dan peristiwa-peristiwa lain seperti membanjirnya pengungsi Indocina dan meningkatnya kehadiran Uni Soviet di Vietnam, kawasan Asia Tenggara telah kembali menarik perhatian Amerika Serikat.

Arti strategis kawasan itu dirasakan tambah meningkat dengan semakin besarnya kemampuan militer Uni Soviet di atas, untuk memproyeksikan kekuatannya secara global dan meningkatnya arti lalu-lintas barang dan bahan, khususnya bahan energi bagi kehidupan banyak negara.

Perairan-perairan di kawasan yang menghubungkan Samudra Hindia dengan Samudra Pasifik itu oleh Amerika Serikat juga dirasakan tambah penting karena meningkatnya operasi yang harus dilakukan oleh Armada VII Amerika Serikat yang berpusat di Pilipina. Tampaknya titik berat peranan Amerika Serikat di Asia Tenggara akan lebih banyak mengandalkan kekuatan di lautan, selain peningkatan ekonomi dan sosial negara-negara non-komunis Asia Tenggara. Untuk itu Amerika Serikat telah menempatkan peluru-peluru kendali Cruise Missile, meningkatkan kekuatan armada Pasifiknya dengan kapal-kapal penjelajah baru, kapal-kapal perusak kelas Spruance, frigat-frigat peluru kendali kelas Perry dan kapal-kapal selam nuklir penyerang kelas Los Angeles. Amerika Serikat juga telah meningkatkan kemampuan angkatan udaranya dalam rangka penerapan Doktrin Swing, yaitu pemindahan kekuatan laut dari satu daerah ke daerah lainnya dengan cepat bilamana perlu.

Arti pangkalan-pangkalan udara Clark dan Laut Subic di Pilipina dirasakan meningkat, terutama sekali karena fasilitas-fasilitasnya dan letak/lokasinya di pertengahan antara Samudra Pasifik dan Samudra Hindia. Hal ini telah membuat Amerika Serikat bersikap luwes terhadap tuntutan-tuntutan Pilipina. Berdasarkan perjanjian Amerika Serikat-Pilipina, Amerika Serikat akan tetap menggunakan kedua pangkalan tersebut. Sebagai imbalan, penggunaannya adalah dalam batas-batas kedaulatan Pilipina dan Amerika Serikat memberikan bantuan ekonomi.

Sikap kebijaksanaan pertahanan Amerika Serikat ini telah membatalkan rencana pengurangan pasukan-pasukan darat Amerika Serikat di Korea Selatan. Malah sebaliknya Pemerintah Reagan membantu pertahanan Korea Selatan dengan memberikan pesawat-pesawat tempur jenis mutakhir F-16 sebanyak 36 buah.

Selain itu usaha Amerika Serikat untuk menghadapi Uni Soviet tersebut ditopang oleh persekutuan militer Amerika Serikat-Australia-Selandia Baru (ANZUS), keanggotaan kedua negara yang terakhir itu dalam Five Powers Defence Arrangement, dan peningkatan hubungan baik dengan Jepang dan RRC. Hubungan baik Amerika Serikat dengan Jepang dipandang sebagai kunci stabilitas kawasan Asia Pasifik. Jepang merupakan sekutu utama Amerika Serikat di kawasan ini. Dengan kemampuan ekonomi dan teknologinya yang tinggi, Jepang oleh Amerika Serikat diharapkan ambil bagian yang lebih besar dalam membantu pembangunan ekonomi negara-negara di kawasan itu.

Jepang sebagai negara besar mempunyai potensi untuk mempengaruhi keseimbangan kekuatan di kawasan Asia Pasifik. Sebaliknya bagi Jepang Amerika Serikat merupakan perisai nuklir untuk menangkal bahaya dari luar.

Dengan RRC, hubungan Amerika Serikat mempunyai arti strategis. Sedikit banyak faktor RRC ini dipergunakan sebagai semacam kartu dalam menghadapi usaha-usaha perluasan pengaruh Uni Soviet. Invasi Uni Soviet ke Afghanistan dan dukungannya terhadap Vietnam dalam masalah Kamboja lebih mendekatkan kedua negara. Dalil mengenai pertentangan antara sosialisme dan kapitalisme ternyata tidak menghalangi maksud Amerika Serikat dan RRC untuk menjalin hubungan baik. Hal ini dapat terjadi karena persamaan kepentingan dan mereka saling membutuhkan dalam menghadapi lawan yang sama.

Meskipun terdapat banyak ganjalan dalam hubungan mereka seperti masalah Taiwan dan kasus Hu Na yang meminta suaka kepada Amerika Serikat diperkirakan bahwa hubungan kedua negara itu tidak akan mengalami penurunan. RRC kiranya akan tetap memerlukan investasi modal, teknologi dan ketrampilan dari Barat khususnya Amerika Serikat dalam rangka pelaksanaan modernisasinya. Pendekatan Uni Soviet-RRC agaknya hanya merupakan suatu move RRC saja karena sengketa kedua negara itu pada dasarnya sangat mendasar dan kompleks.

Jepang

Kehadiran Jepang di Asia Tenggara didorong oleh kepentingan ekonominya. Asia Tenggara mempunyai arti strategis dan vital bagi Jepang, baik sebagai sumber bahan baku maupun sebagai wilayah pemasaran hasil industri-nya. Kawasan Asia Tenggara juga penting bagi keamanan alur-alur laut bagi pengangkutan energinya dari Teluk Persia. Oleh karena itu Jepang sangat berkepentingan untuk menjalin hubungan baik dengan negara-negara di kawasan itu.

Kemelut Indocina menurut Jepang dapat membawa akibat-akibat di bidang keamanan bagi kawasan Asia Tenggara. Karena itu Jepang akan selalu meningkatkan kegiatan-kegiatan diplomasinya dalam usaha membantu mengusahakan perdamaian demi kepentingan nasionalnya. Sejak berakhirnya Perang Vietnam 1975 Jepang menyatakan akan melakukan politik yang seimbang antara negara-negara Indocina dan ASEAN. Memang pada waktu itu diperkirakan Vietnam akan menjalin hubungan berdampingan secara damai dan saling menguntungkan dengan negara-negara tetangganya. Namun ka-

rena keadaan ternyata berkembang ke arah lain, Jepang kemudian menentukan pendiriannya sejajar dengan pendirian ASEAN. Hanya perlu disadari bahwa pendirian ini diambil bukan untuk kepentingan Asia Tenggara melainkan semata-mata untuk kepentingan Jepang itu sendiri. Secara politis Jepang dengan gigih menyokong pendirian ASEAN, akan tetapi sesungguhnya tidak terlalu menghiraukan perkembangan politik negara-negara Indocina.

Jepang membekukan bantuan yang telah dijanjikannya kepada Vietnam sebesar US\$ 58,5 juta untuk tahun anggaran 1979 guna menunjang pendiriannya itu. Tetapi kemudian itu dicairkannya kembali dan bahkan ia melangkah lebih jauh lagi dengan mengirimkan misi-misi dagang swastanya ke Vietnam dan Kamboja untuk merintis hubungan perdagangan dengan negara-negara dimaksud. Karena itu kepentingan Jepang pada dasarnya terletak semata-mata pada kepentingan ekonominya khususnya demi kelangsungan hidup industrinya.

ASEAN

Dalam pertemuan tahunan para menteri luar negeri negara-negara ASEAN di Kuala Lumpur 1971, disadari bahwa pergolakan di Indocina akan semakin membuka peluang bagi masuknya pengaruh dan campur tangan negara-negara besar di Asia Tenggara. Perkembangan ini telah mendorong tumbuhnya kemauan politik di antara negara-negara anggota ASEAN untuk memantapkan usaha kerja sama demi tercapainya ketahanan sekawasan, meskipun pada dasarnya titik berat kerja sama ASEAN adalah di bidang ekonomi, sosial dan kebudayaan. Karenanya di dalam pertemuan itu dikeluarkan "Deklarasi Kuala Lumpur" 27 Nopember 1971, suatu deklarasi mengenai "Zone of peace, freedom and neutrality, free from any form or manner of interference by outside power."

Political will ini bertambah penting artinya sejak berakhirnya Perang Vietnam di awal tahun 1975, di mana golongan komunis berhasil menumbangkan lawan-lawannya di Vietnam Selatan, Laos dan Kamboja. Kemenangan komunis ini telah membawa konsekuensi berubahnya peta politik di Asia Tenggara. Kini terlihat adanya suatu kenyataan polarisasi kelompok kekuatan yang berbeda sistem sosial dan politiknya antara negara-negara ASEAN yang non-komunis dan negara-negara Indocina yang komunis.

Hal tersebut semakin terasa lagi karena Amerika Serikat telah kehilangan pengaruhnya di jazirah Indocina dan tidak dapat mempertahankan kehadiran militernya di daratan Asia Tenggara. Keadaan ini telah memberi peluang kepada Uni Soviet yang dalam pertikaianya dengan RRC telah mengusulkan

pembentukan Asia Collective Security System seperti diuraikan di atas. Di samping itu Uni Soviet juga berusaha menjalin hubungan baik dengan India, Bangladesh, Vietnam dan Laos, serta berusaha memperbaiki hubungannya dengan Jepang. Tersirat di dalam langkah Uni Soviet ini usaha-usaha untuk melingkari dan mengucilkan RRC.

Sebaliknya di dalam persaingan itu RRC berusaha menerobos pengepungan itu dengan menjalin hubungan baik dengan Pakistan, Kamboja dan pengakuannya terhadap ASEAN. Sejalan dengan itu RRC berusaha pula untuk memperbaiki hubungannya dengan India, Bangladesh dan Jepang. RRC tidak menghendaki semakin bertambahnya pengaruh Uni Soviet di Asia Tenggara, Samudra Hindia dan Samudra Pasifik. Tetapi kenyataan menunjukkan bahwa hubungan Uni Soviet dengan negara-negara Indocina adalah lebih baik dibandingkan hubungan RRC dengan negara-negara tersebut.

Dalam menghadapi perkembangan-perkembangan di atas, ASEAN menyadari perlunya usaha-usaha bagi pengakuan oleh semua pihak terhadap konsep ZOPFAN dan kebijaksanaan-kebijaksanaan ASEAN dalam usaha menjalin hubungan baik dan kerja sama yang saling menguntungkan dengan negara-negara Indocina khususnya Vietnam. Pilihan ini kiranya adalah yang terbaik bagi ASEAN sebagai usaha untuk menciptakan suatu kawasan yang stabil, aman, damai dan bebas dari pengaruh negara-negara besar.

Vietnam adalah negara tetangga dekat yang akan tumbuh menjadi suatu kekuatan yang harus diperhitungkan. Dengan sikap bersahabat dengan Vietnam dan negara-negara Indocina lainnya diharapkan negara-negara ini dapat tumbuh menjadi negara yang bebas dari pengaruh mana pun, yang berarti pula akan memperkecil ruang gerak persaingan negara-negara besar di Asia Tenggara.

Sifat akomodatif ASEAN ini pada mulanya telah membawa harapan-harapan yang menggembirakan. Telah terjadi pendekatan ASEAN dengan negara-negara Indocina khususnya Vietnam. Meskipun ini mungkin didorong oleh kepentingan Vietnam dalam menghadapi RRC yang berusaha memperkukuh pijakannya di Kamboja. Wakil Menlu Vietnam Phan Hien menyatakan keyakinannya di Kuala Lumpur pada 24 Juli 1978 bahwa Vietnam dan ASEAN akan memasuki era kerja sama erat dalam bidang ekonomi, sosial dan kebudayaan. Pernyataan Phan Hien ini lebih dipertegas lagi dalam pertemuan para duta besar ASEAN di New York dengan Wakil Menlu Vietnam Vo Dong Giang dan dalam kunjungan PM Pham Van Dong ke negara-negara ASEAN bulan September dan Oktober 1978.

Namun citra politik yang mulai membaik ini tiba-tiba memburuk akibat invasi Vietnam ke Kamboja dan membanjirnya pengungsi-pengungsi Indocina

ke negara-negara ASEAN. Dalam pandangan ASEAN, Vietnam telah melanggar janji-janji yang pernah diberikannya untuk menghormati kemerdekaan, kedaulatan dan integritas wilayah setiap negara di Asia Tenggara. Invasi Vietnam ini telah membawa kemunduran di dalam hubungan kedua belah pihak.

DAMPAK PERKEMBANGAN DI INDOCINA TERHADAP ASEAN

Masalah Kamboja telah membawa ketidakstabilan kawasan. Keinginan Vietnam untuk tetap mempertahankan kedudukannya dengan pembentukan "solidaritas militan" di antara ketiga negara Indocina banyak membawa ketegangan dengan negara-negara tetangganya. RRC yang merasa wilayah pijakannya di Kamboja dihancurkan oleh Vietnam dengan dukungan Uni Soviet kiranya akan terus memberi bantuan kepada rezim Pol Pot/Khmer Merah baik secara langsung maupun melalui wilayah Thailand.

Thailand tampaknya merasa dirinya yang paling terancam oleh perubahan peta politik yang terjadi dengan munculnya tiga negara Indocina komunis tersebut. Thailand agaknya khawatir bahwa akibat kemenangan komunis di ketiga negara Indocina itu serta kehadiran pasukan Vietnam di Kamboja akan terjadi infiltrasi dan subversi. Desakan pasukan Vietnam terhadap gerilyawan Khmer Merah telah menyebabkan wilayah Thailand menjadi tempat pelarian mereka. Vietnam menuduh Thailand melindungi pasukan Khmer Merah dan juga memberi latihan militer kepada mereka untuk melawan pasukan Pemerintah Heng Samrin dan Vietnam. Vietnam juga menuduh Thailand telah menyediakan wilayahnya sebagai jalur bantuan RRC kepada rezim Khmer Merah. Hal itu semakin memperuncing hubungan Thailand dengan negara-negara tetangganya itu. Posisi Thailand ini telah membawa pengaruh pada suara, sikap dan langkah ASEAN, sehingga mempersulit usaha-usaha ASEAN dalam mencari penyelesaian politik masalah Kamboja. Hal itu lebih dipersulit lagi dengan dukungan ASEAN terhadap pembentukan Pemerintahan Koalisi yang dipimpin oleh Pangeran Sihanouk.

Langkah-langkah ASEAN yang agaknya didasarkan pada perhitungan bahwa pembentukan Pemerintah Koalisi itu pada suatu saat nanti dapat menggantikan posisi Khmer Merah yang mempunyai reputasi buruk tampaknya kurang mencapai sasaran. Khmer Merah yang mendapat dukungan RRC itu justru lebih berhasil memanfaatkan dukungan ASEAN untuk memperkuat kedudukannya. Dalam kenyataan Khmer Merah mempunyai pasukan yang kuat dan paling banyak anggotanya sehingga lebih mampu menahan serangan-serangan pasukan Pemerintah Heng Samrin dan Vietnam dibandingkan dengan pasukan-pasukan Son Sann dan Sihanouk.

Perhitungan ASEAN yang lain, bahwa pembentukan koalisi itu akan dapat menambah tekanan dunia internasional pada Vietnam tampaknya juga masih belum menunjukkan hasil yang diharapkan. Vietnam justru mengatakan bahwa situasi di Kamboja dan Indocina adalah irreversible. Andaikata sikap Vietnam ini bisa diartikan bahwa situasi di Kamboja tidak bisa lagi diubah, maka penyelesaian masalah itu akan semakin sulit untuk dicapai karena Vietnam tentunya tidak akan bersedia untuk mengubah situasi yang dapat merugikan.

MASA DEPAN ASIA TENGGARA

Perbedaan ASEAN dengan negara-negara Indocina yang berkepanjangan dalam masalah Kamboja akan semakin memperbesar ruang gerak negara-negara besar untuk menanamkan pengaruhnya di kawasan ini. Oleh sebab itu kiranya jalan yang terbaik adalah menjembatani perbedaan tersebut. Dalam rangka itu negara-negara ASEAN terlebih dahulu harus berani merenungkan dan mengoreksi kebijaksanaan serta langkah-langkah yang mereka tempuh selama ini.

Perbedaan penekanan dalam melihat permasalahan Kamboja sebagai akibat posisi yang berbeda telah menyebabkan langkah-langkah negara ASEAN kelihatannya kurang terkoordinasi. Thailand sebagai negara garis depan yang berbatasan dengan Kamboja dan Laos merasa keamanannya paling terancam dengan gerakan pasukan Vietnam di perbatasan yang kadang-kadang masuk ke dalam wilayahnya. Tetapi beberapa negara ASEAN lainnya berpendapat bahwa masalah Kamboja pada dasarnya bersumber pada pertikaian Vietnam-RRC yang sama-sama mencari pengaruh di Kamboja dan sengketa Uni Soviet-RRC, bukan pada pertentangan Vietnam-ASEAN. Perbedaan pandangan ini tampaknya telah menghambat usaha-usaha ASEAN untuk mencari kebersamaan dengan Vietnam dalam menyelesaikan masalah Kamboja tersebut.

Hubungan bertetangga baik yang saling menguntungkan akan lebih bermanfaat bagi masing-masing negara. Perbedaan yang berkepanjangan akan terus mengobarkan peperangan yang hanya membawa kesengsaraan tidak saja bagi rakyat Kamboja, tetapi juga bagi rakyat Thailand, Laos dan Vietnam, bahkan tidak mustahil untuk seluruh kawasan Asia Tenggara. Karenanya perlu dikaji pernyataan Deputy Menteri Luar Negeri Uni Soviet Mikhail Kapitsa dalam kunjungannya di Singapura 7 April 1983 yang lalu. Kapitsa mengatakan bahwa seluruh prasarana di Asia Tenggara akan mengalami erosi kalau ASEAN tidak mengakhiri konfrontasinya dengan negara-negara Indocina. Kapitsa tampaknya berpendapat bahwa antara ASEAN dan Indocina telah

terjadi perang tanpa diumumkan. Untuk itu agaknya Kapitsa menganjurkan kepada Vietnam untuk melakukan pembalasan dengan cara yang sama dan memberikan bantuan persenjataan kepada gerakan-gerakan pemberontakan di negara-negara ASEAN kalau mereka tetap mendukung Khmer Merah.

Pernyataan Kapitsa ini tampaknya memang sejalan dengan langkah-langkah yang dilakukan Vietnam sekarang ini. Dengan alasan melumpuhkan perlawanan Khmer Merah atau Pasukan Pemerintah Koalisi, Vietnam melakukan gempuran-gempuran di perbatasan Kamboja-Thailand dan tidak jarang pasukannya sengaja masuk ke dalam wilayah Thailand. Taktik Vietnam ini dinilai para pengamat sebagai usaha Vietnam memaksa Thailand menerima tawaran Vietnam/Kamboja untuk mengadakan perundingan. Dan kiranya jalan perundingan merupakan alternatif yang paling baik untuk menyelesaikan setiap masalah yang timbul.

PERANAN INDONESIA

Cara kekerasan militer yang diterapkan untuk memaksakan kehendak suatu negara terhadap negara lain yang diakui dunia internasional merupakan pelanggaran terhadap norma-norma hubungan internasional yang berlaku. Usaha-usaha demikian tidak dapat dibenarkan karena dapat menghilangkan jaminan untuk negara-negara kecil bagi kelangsungan hidup mereka. Tindakan Vietnam terhadap Kamboja merupakan pelanggaran terhadap norma-norma tersebut. Keinginan Vietnam untuk membentuk suatu ikatan khusus dengan Kamboja dengan pertimbangan keamanan kiranya dapat dimengerti, tetapi cara yang ditempuh tidak dapat dibenarkan. Selain bertentangan dengan hukum, hal itu juga akan semakin menjauhkan kawasan dari rasa kedamaian karena justru membawa ketegangan-ketegangan dan campur tangan negara besar yang punya kepentingan-kepentingan tertentu.

Gerakan-gerakan anti-Vietnam masih tetap bertahan dan semakin mendapat perhatian dunia internasional. Di samping itu pertempuran-pertempuran masih sering terjadi, terutama di perbatasan Kamboja-Thailand, yang mengancam keamanan negara ini dan dapat memperluas konflik. Sementara itu posisi Vietnam secara politis semakin terjepit oleh tekanan dunia internasional, dan secara fisik oleh tekanan RRC di perbatasan serta bantuan yang terus mengalir bagi gerakan-gerakan Khmer Merah. Masalah-masalah ekonomi dalam negeri yang semakin gawat dan bantuan-bantuan Uni Soviet semakin menjerumuskan Vietnam ke dalam orbit pengaruh negara besar ini.

Masalah Kamboja bagi Indonesia kiranya tidak dapat dilepaskan dari konteks persepsi hakikat ancaman yang dihadapi. Golongan-golongan ekstrem baik kiri maupun kanan tetap akan merupakan ancaman yang harus dihadapi

dan ditanggulangi. Dalam hubungan ini komunisme sebagai ideologi mondial yang sifatnya ekspansif, baik yang datang dari RRC maupun Uni Soviet, merupakan salah satu ancaman tersebut di atas. Ditinjau dari besarnya ancaman, maka diperkirakan ancaman komunisme RRC akan lebih menonjol. Hal ini disebabkan oleh adanya unsur-unsur komunis Mao di hampir seluruh kawasan Asia Tenggara di samping kehadiran orang-orang keturunan Cina di kawasan ini yang jumlahnya tidak kurang dari 15 juta, dengan posisi yang umumnya dominan di bidang perekonomian.

Di dalam menilai kemelut Kamboja, tampaknya Indonesia berpendapat bahwa pada hakikatnya hal tersebut merupakan persengketaan Vietnam-RRC yang pada gilirannya mengundang campur tangan Uni Soviet. Pertikaian Vietnam-RRC dan Uni Soviet-RRC telah membawa ketegangan yang semakin meluas di Asia Tenggara. Untuk mengurangi ancaman tersebut diharapkan agar negara-negara Indocina masing-masing berdaulat dan mengatur hubungan mereka sendiri bebas dari campur tangan atau pengaruh Uni Soviet dan RRC.

Namun karena adanya persengketaan di atas, harapan ini tampaknya merupakan sesuatu yang sulit. Tekanan RRC yang berlebihan, pengucilan Vietnam oleh negara-negara non-komunis ASEAN, Blok Barat dan Jepang terutama dalam bantuan ekonomi serta bantuan material RRC bagi rezim Khmer Merah via Thailand telah memperkecil harapan akan tercapainya suatu perdamaian di kawasan ini. Kemandirian Vietnam dikelilingi oleh negara-negara merdeka lainnya yang tidak memusuhinya kiranya merupakan jalan ke luar dari kemelut Indocina saat ini. Usaha-usaha yang dilakukan oleh ASEAN adalah untuk mencari jalan pemecahan masalah Kamboja secara menyeluruh dan tidak berarti melibatkan ASEAN ke dalam konflik tersebut.

Konperensi Internasional tentang Masalah Kamboja yang diprakarasi ASEAN pada bulan Juli 1981 di New York baru merupakan awal dari usaha untuk menarik semua pihak ke meja perundingan. Karena tanpa ikut sertanya Vietnam cs., usaha-usaha itu tidak akan mencapai hasil yang diharapkan. Oleh karenanya perlu ditingkatkan usaha-usaha untuk membina saling pengertian antara Vietnam cs. dan ASEAN termasuk hubungan-hubungan bilateral. Cara ini mungkin lebih efektif untuk mencapai hasil yang dicita-citakan, yaitu suatu kawasan yang damai, bebas dan aman di Asia Tenggara.

Peranan Indonesia dalam kemelut Kamboja merupakan batu uji pelaksanaan politik bebas aktif demi perdamaian yang didasarkan atas kemerdekaan dan keadilan sosial. Jalan masih jauh dan penuh liku, namun dengan berpegang pada amanat Pembukaan UUD 1945, kiranya Indonesia akan tetap menyumbangkan darma baktinya membantu mengusahakan perdamaian dan ketertiban dunia.

DAFTAR BACAAN

1. Direktorat Research Departemen Luar Negeri, *Laporan Research tentang Masalah Indocina*, 1972.
2. Direktorat Research Departemen Luar Negeri, *Background Information tentang Kamboja dalam Rangka Persoalan Indocina, Keadaan Sampai Mei 1970*, 1972.
3. Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Luar Negeri, *Hubungan AS-US*, 1976.
4. Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Luar Negeri, *Masalah Laos*, 1976.
5. Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Luar Negeri, *Masalah Vietnam, dari Penjajahan, dan Perpecahan ke Kemerdekaan dan Persatuan*, 1976.
6. Sudibjo (Editor), *Indonesia dan Dunia Internasional*, Jakarta: CSIS, 1977.
7. Dewan Pertahanan Keamanan Nasional, Lembaga Studi Strategis, *Tekanan Pengaruh Dinamika Ekstern terhadap Indonesia*, Jakarta 1978.
8. Kementerian Luar Negeri Republik Sosialis Vietnam, *Hubungan Vietnam-Cina*, Jakarta, Oktober 1979.
9. Kedutaan Besar Jepang, *Hubungan Indonesia-Jepang*, Jakarta, 1981.
10. Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi, Fakultas Hukum Universitas Pajajaran, *Kerjasama Regional ASEAN*, Bandung, 1977.
11. Lie Tek Tjeng, "Pengaruh Negara-negara Besar dalam Perimbangan Kekuatan di Asia Tenggara," Seminar Perkembangan di Indocina dan Implikasinya bagi Asia Tenggara, Pebruari, 1979.
12. *History of the August Revolution*, Foreign Languages Publishing House, Hanoi, 1972.
13. Buttinger, Joseph, *Vietnam: A Political History*, Frederick A Praeger, New York, 1968.
14. *Strategic Survey 1979*, The International Institute for Strategic Studies, London.
15. *The Military Balance 1980-1981*, The International Institute for Strategic Studies 1980, London.
16. Sudershan Chawla, Melvin Gurtov and Alain Gerald Marshod, *Southeast Asia Under the New Balance of Power*, Praeger Publishers Inc., USA, 1974.
17. Sheper and Campbell, *US Defence Expenditures*, 1969.
18. Sekretariat Nasional ASEAN, Departemen Luar Negeri RI, *Sewindu ASEAN 1967-1975*, Jakarta, 1975.
19. Sekretariat Nasional ASEAN, Departemen Luar Negeri RI, *Dasawarsa ASEAN 1967-1977*, 1977.
20. Sekretariat Nasional ASEAN, Departemen Luar Negeri RI, *ASEAN Non-Governmental/Private Organizations*, Jakarta, 1977.
21. Sekretariat Nasional ASEAN, Departemen Luar Negeri RI, *ASEAN Document*, Jakarta, 1979.
22. *Empat Negara Besar dan Asia Tenggara*, Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Luar Negeri RI, Jakarta, 1980.
23. Far Eastern Economic Review, *Asia Year Book*, Hongkong 1979.
24. *Asian Survey*, Vol. XX, No. 1, Januari 1980.
25. Asia Tenggara Bergolak, *Analisa*, CSIS, No. 8, 1979.
26. *Asia Week*, 19 Mei 1980.
27. *Indonesian Observer*, 10 Pebruari 1981.
28. Jusuf Wanandi, "Arah Kebijakan Amerika Serikat di Masa Mendatang," *Analisa*, CSIS, No. 12, 1979.
29. Jusuf Wanandi, "Segi-segi Politik Keamanan Asia Tenggara," *Analisa*, CSIS, No. 6, 1978.
30. *Kompas*, 15 Januari 1981.
31. Porter Gareth, "Vietnam's Soviet Alliance: A Challenge to U.S. Policy," *Indocina's Issues*, 6 Mei 1980.

PERUNDINGAN NORMALISASI HUBUNGAN INDIA-PAKISTAN: LATAR BELAKANG DAN PROSPEKNYA

Parlaungan SIBARANI*

Sejak bulan Januari 1982, India dan Pakistan telah mengadakan serangkaian perundingan untuk menormalisasi hubungan mereka yang terus-menerus diliputi permusuhan. Mereka membahas baik usul Pakistan mengenai Pakta Non-Agresi (disebut juga No-War Pact) maupun usul India mengenai perjanjian perdamaian, persahabatan dan kerja sama (treaty of peace, friendship and cooperation) serta pembentukan komisi bersama (joint commission). Perundingan dirasakan mendesak, karena ketegangan dalam hubungan mereka yang menguak kembali sejak permulaan tahun 1980, dapat mengobarkan peperangan baru antara mereka bila keduanya tidak segera mencegahnya.¹

Ketegangan itu mulai timbul sehubungan dengan rencana Pakistan untuk meningkatkan kemampuan militernya dengan senjata-senjata mutakhir yang akan diperolehnya dari Amerika Serikat berdasarkan paket bantuan ekonomi dan militer berjangka lima tahun sebesar US\$ 3,2 milyar yang direncanakan berlaku efektif sejak Oktober 1982,² tetapi ditentang dan dicurigai oleh India. Paket itu dilihatnya sebagai ancaman terhadap dirinya, menggoncangkan ke-

* Staf CSIS.

¹ Hubungan India-Pakistan sejak pecah menjadi dua negara berdaulat pada tahun 1947 tidak pernah harmonis, bahkan selama masa itu mereka telah berperang sebanyak tiga kali.

² Pakistan antara lain akan menerima senjata rudal TOW yang dipasang pada helikopter Cobra; 24 peluncur peluru kendali; 2.000 peluru kendali anti tank; meriam penangkis udara; peluru kendali dari darat ke udara; torpedo; 200 tank termasuk M-16; kendaraan pengangkut pasukan M-113; radar otomatis dan perlengkapan-perengkapan untuk cuaca malam. Tetapi yang terpenting (yang paling dikhawatirkan India) Pakistan akan menerima 100 buah pesawat pembom tempur F-16. Dari jumlah itu 4 skuadron (sekitar 60 buah) dipenuhi melalui paket bantuan sedangkan sisanya dibayar tunai dengan bantuan uang dari Arab Saudi. Lihat P.B. Sinha, "US-Pak Military Tie-up and India's Response," *Strategic Analysis*, Oktober 1981, hal. 276.

seimbangan keamanan di kawasan Asia Selatan dan mendorong perlombaan senjata di anak benua itu, khususnya antara India dan Pakistan.

Penjelasan yang dikemukakan Pakistan, bahwa persenjataan itu tidak dimaksudkan untuk menyerang India tetapi semata-mata untuk memperkuat pertahanannya karena kekhawatirannya akan dampak invasi Uni Soviet di Afghanistan, tidak dapat menghilangkan kecurigaan India. Demikian pula penjelasan Dubes Amerika Serikat untuk PBB Jean J. Kirkpatrick kepada PM India Ny. Indira Gandhi ketika melawat ke India bulan Agustus 1981, bahwa bantuan itu hanya untuk mengimbangi upaya hegemoni Uni Soviet, tidak dapat meyakinkan India.¹

Untuk menghadapi Pakistan, India telah menempuh langkah yang sama, yaitu meningkatkan kemampuan militernya dengan membeli senjata-senjata mutakhir baru. Dengan demikian, "perlombaan senjata" yang dikhawatirkannya menjadi kenyataan dan semakin meningkatnya suhu ketegangan hubungan mereka.²

LATAR BELAKANG

Ketegangan hubungan India-Pakistan itu pada hakikatnya merupakan dampak dari dua kejadian penting dalam tahun 1979, yang menimbulkan gejolak baru di kawasan Asia Selatan, akibat meningkatnya persaingan Amerika Serikat dan Uni Soviet di sana. Dalam tahun itu, rezim Shah Iran yang sangat pro-Amerika Serikat dijatuhkan, dan Uni Soviet melancarkan invasi ke Afghanistan. Kedua kejadian itu mengubah peta politik internasional di kawasan tersebut, terutama dalam kaitannya dengan kepentingan politik dan strategi Amerika Serikat dan Uni Soviet. Oleh karena itu, kedua negara ini berusaha menjalankan strategi baru guna membendung pengaruh satu sama lain.

Jatuhnya Shah Iran telah memberi angin yang kuat bagi Uni Soviet untuk melancarkan invasi ke Afghanistan. Merosotnya pengaruh Amerika Serikat di Teluk Parsi itu, memberi peluang bagi Uni Soviet untuk meningkatkan pengaruhnya ke wilayah ini dengan menjadikan Afghanistan sebagai batu lon-

¹*Kompas*, 26 Agustus 1981.

²Dalam usahanya mengimbangi Pakistan, India membeli dari Uni Soviet satu skuadron Mig-25 (Foxbat) serta kapal-kapal selam dan kapal induk (masih rencana) untuk memperkuat angkatan lautnya. Dari Perancis India membeli 150 buah pesawat Mirage-2000 dan persenjataan lainnya yang bernilai sebanding dengan jumlah bantuan yang diterima Pakistan dari Amerika Serikat. India juga telah membeli senjata-senjata baru dari negara-negara Eropa Barat lainnya seperti Inggris, Jerman Barat dan Swiss.

catan.¹ Invasi itu semakin dimungkinkan karena perhatian dunia dan Amerika Serikat tertuju pada berlarutnya krisis Iran-Amerika Serikat. Lagi pula, pemerintahan Jimmy Carter sangat lemah dalam menghadapi manuver politik dan militer Uni Soviet seperti terbukti dalam kasus Angola dan Ethiopia di Afrika.

Sebaliknya, oleh karena kedua kejadian itu merugikan kepentingan politik dan strateginya, Amerika Serikat di bawah Presiden Ronald Reagan menjalankan strategi politik dan militer yang baru untuk menghadapi Uni Soviet di Asia Selatan. Kebijaksanaan Amerika Serikat yang utama adalah "membendung ekspansi Uni Soviet dengan menjalankan strategi menopang pertahanan negara-negara sahabat."² Oleh sebab itu suatu aliansi strategis dengan Pakistan yang kuat dan stabil dianggap sejalan dengan kebijaksanaan Amerika Serikat.³

Tampilnya Ayatollah Khomeini sebagai penguasa baru di Iran telah menimbulkan persoalan baru dalam hubungan Iran-Amerika Serikat. Iran telah memutuskan hubungan diplomatiknya dengan Amerika Serikat dan selanjutnya tidak bersedia melanjutkan peranannya sebagai "polisi Teluk Parsi." Sikap Iran itu telah menghancurkan "pilar kembar" (Iran-Arab Saudi) yang dibangun Amerika Serikat pada awal 1970-an, karena Arab Saudi secara sendirian tidak mampu melindungi keamanan Teluk Parsi. Mesir yang dianggapnya mampu menggantikan Iran untuk melindungi kepentingan Barat di Teluk itu tidak diterima oleh negara-negara Teluk Parsi karena usaha Mesir untuk menormalisasi hubungannya dengan Israel.⁴ Lagi pula secara geografis Mesir terlalu jauh untuk dapat memainkan peranan yang efektif di kawasan itu. Karena faktor jarak serta keruwetan hubungannya dengan negara-negara di Teluk Parsi, kemampuan manuver Amerika Serikat sendiri di kawasan itu sangat terbatas.

¹Terdapat pandangan yang mengatakan bahwa ada dua alasan yang mendorong Uni Soviet melakukan invasi ke Afghanistan. *Pertama*, perkembangan di Teluk Parsi sebagai akibat jatuhnya rezim Shah Iran oleh Revolusi Islam memaksa Uni Soviet untuk mengamankan perutnya yang lunak di Selatan, yaitu Afghanistan karena rezim Kabul yang pro-Uni Soviet antara lain semakin kewalahan menghadapi pemberontak-pemberontak muslim. *Kedua*, untuk merealisasi impian lama Rusia (Tsar Peter Agung) untuk hadir di Laut Arab. Lihat M. Hilmy Nasution, "Yang Dirisaukan Pakistan," *Angkatan Bersenjata*, 1 Nopember 1982. Lihat juga *The Straits Time*, 4 Februari 1980.

²Zubeida Mustafa, "Pakistan-US Relations, the Latest Phase," *The World Today*, Desember 1981, hal. 472-473.

³P.K.S. Namboodiri, "US Strategy in Pakistan: Dangerous Pitfalls," *Strategic Analysis*, April-Mei 1981, hal. 69.

⁴Sreedar, "The Rearmament Programme," *Strategic Analysis*, April-Mei 1981, hal. 64.

Dalam situasi seperti ini, invasi Uni Soviet ke Afghanistan telah menambah persoalan bagi Amerika Serikat. Dalam pandangan Amerika Serikat, invasi Uni Soviet itu mengancam masa depan pengaruhnya di Teluk Parsi. Amerika Serikat menduga Uni Soviet akan menggunakan Afghanistan sebagai batu loncatan untuk memperluas pengaruhnya di Teluk Parsi, sedangkan Pakistan, Iran dan Arab Saudi diduga menjadi sasaran Uni Soviet lebih lanjut. Oleh sebab itu Amerika Serikat ingin menata kembali hubungannya dengan Pakistan, di samping memberikan bantuan ekonomi dan militer kepadanya. Hanya dalam beberapa hari setelah invasi Uni Soviet, Presiden Jimmy Carter mengumumkan bahwa Amerika Serikat akan mengirimkan peralatan-peralatan militer dan bantuan ekonomi kepada Pakistan sehingga mampu mempertahankan keamanannya. Bantuan itu sangat diperlukan Pakistan untuk menghadapi kemungkinan ancaman Uni Soviet/Afghanistan mengingat sekitar 100 ribu pasukan Uni Soviet bercokol di Afghanistan. Lebih jauh Amerika Serikat bermaksud memperbaharui komitmennya dengan Pakistan yang selama ini didasari perjanjian tahun 1959, dan menegaskan akan menggunakan kekuatan bila diperlukan untuk mempertahankan Pakistan.¹

Untuk memperkuat komitmennya dengan Pakistan, Penasihat Keamanan Amerika Serikat Zbigniew Brzezinski berkunjung ke Islamabad. Dalam kesempatan itu ia menyampaikan tawaran bantuan Presiden Carter, yaitu: (a) jaminan Amerika Serikat terhadap keamanan Pakistan; (b) bantuan ekonomi sebesar US\$ 200 juta; dan (c) bantuan militer sebesar US\$ 200 juta. Namun tawaran ini ditolak karena dianggap terlalu kecil. Presiden Zia menyebutkan kacang (peanuts). Tetapi masalah ini diatasi oleh Presiden Ronald Reagan. Ia berhasil meyakinkan Kongres untuk menghapus Amandemen Symington yang dikenakan terhadap Pakistan.² Reagan selanjutnya menetapkan bantuan sebesar US\$ 3,2 milyar untuk jangka lima tahun kepada negara itu.³

Selain pertimbangan-pertimbangan tersebut, bantuan Amerika Serikat ke Pakistan sangat dipengaruhi pula oleh kepentingan Amerika Serikat di Teluk Parsi dan upayanya untuk membendung ekspansi Uni Soviet di Asia Selatan. Dalam kerangka keamanan Teluk Parsi, Pakistan dapat dimasukkan dalam rencana Amerika Serikat. Baginya, Pakistan merupakan pilihan yang paling

¹Zubeida Mustafa, *loc. cit.*

²Amandemen Symington melarang Pemerintah Amerika Serikat untuk memberikan bantuan kepada semua negara yang memberikan atau menerima perlengkapan nuklir, teknologi atau bahan-bahan yang tunduk kepada pengawasan internasional. Amandemen ini dikenakan pada Pakistan karena usahanya untuk membuat bom atom.

³P.B. Sinha, "Military Modernisation in Pakistan: Recent Development," *Strategic Analysis*, Maret 1983, hal. 694.

tepat untuk menggantikan Iran sebagai "polisi di Teluk Parsi"¹ dan untuk membendung Uni Soviet. Pertimbangannya adalah: pertama, Pakistan dianggap sekutu strategis Amerika Serikat di Asia Selatan;² kedua, secara geografis negara itu berdekatan dengan Teluk Parsi dan bahkan merupakan salah satu gerbang utama ke Laut Arab; ketiga, sebagai negara Islam, Pakistan berhubungan erat dengan negara-negara Teluk Parsi. Karenanya peran sertanya di bidang militer akan mudah diterima negara-negara di kawasan itu.

Terjalannya hubungan baik antara Amerika Serikat dan Pakistan memberi beberapa keuntungan kepada Amerika Serikat: (a) Pakistan dapat dicegah jatuh ke dalam pengaruh Uni Soviet dan dapat digunakan untuk membendung Uni Soviet ke kawasan; (b) wilayah Pakistan dapat digunakan sebagai tempat berlindung dan menyalurkan senjata kepada pejuang-pejuang Afghanistan. Secara demikian Uni Soviet dapat dijerat agar tetap berada di Afghanistan (seperti pengalaman Amerika Serikat di Vietnam), dan ini berarti teralihnya perhatian Uni Soviet dari Teluk Parsi; (c) kepercayaan sahabat dan sekutunya kepada Amerika Serikat dapat dibangun kembali karena bantuan Amerika Serikat kepada Pakistan menunjukkan kesungguhan Amerika Serikat untuk mendukung mereka yang menghadapi ancaman Uni Soviet; (d) Pakistan dapat dilibatkan dalam kerja sama strategi Amerika Serikat di Teluk Parsi, dalam hal mana Angkatan Bersenjata Pakistan dapat digunakan sebagai wakil (proxy) Amerika Serikat di Teluk Parsi di masa mendatang. Di samping itu Amerika Serikat dapat memanfaatkan fasilitas Angkatan Udara dan Laut Pakistan sebagai basis depan suplai bagi Pasukan Gerak Cepat (RDF-Rapid Deployment Force) yang dioperasikan dari Diego Garcia dan Teluk Subic.³

Usaha Amerika Serikat untuk membangun kekuatan militer Pakistan mencemaskan India. Sikapnya ini antara lain didasari pengalaman, bahwa setiap bantuan yang diterima Pakistan dari Amerika Serikat senantiasa digunakan untuk mengancam India. Oleh sebab itu ia tidak menerima alasan Pakistan bahwa peningkatan kemampuan militer Pakistan adalah untuk menghadapi ancaman Uni Soviet dari Afghanistan. Lagi pula di mata India, peningkatan persenjataan itu tidak proporsional dengan kebutuhan keamanan Pakistan. India menunjuk pengakuan Zia ul-Haq bahwa 80% Angkatan Bersenjata Pakistan digelar di perbatasan Pakistan-India. Ia mempermasalahkan mengapa angkatan bersenjata ini tidak digelar di perbatasan Pakistan-Afghanistan jika persepsi ancaman mereka datang dari Uni Soviet/Afghanis-

¹Sreedar, *loc. cit.*

²Sebagai sekutu strategis Amerika Serikat di Asia Selatan, Pakistan lebih dekat dengan Amerika Serikat dibandingkan dengan India terhadap Amerika Serikat. Pakistan bahkan pernah bergabung dengan Amerika Serikat di dalam pakta militer CENTO dan SEATO.

³P.K.S. Mamboodiri, *loc. cit.*

tan. Karena Zia ul-Haq tidak memberi jawaban yang memuaskan terhadap masalah ini, India menyimpulkan bahwa Pakistan sesungguhnya tidak mencemaskan ancaman Uni Soviet/Afghanistan. Pakistan hanya menggunakan dalih ancaman itu untuk meminta bantuan dari Amerika Serikat (dan negara-negara Islam).¹

Di samping itu, hubungan Amerika Serikat yang erat dengan Pakistan memberi peluang bagi Amerika Serikat untuk memperluas pengaruhnya di Asia Selatan. Ini tidak dikehendaki India, karena dianggap akan mengancam dirinya dan mengurangi dominasinya di Asia Selatan. India menuduh bahwa Amerika Serikat bermaksud untuk mendapat fasilitas-fasilitas militer dari Pakistan dan hendak membentuk aliansi militer dengan Pakistan. Tetapi Amerika Serikat menyanggah tuduhan itu dan diperkuat oleh pernyataan Pakistan bahwa sifat bantuan itu murni komersial dan tidak dilandasi oleh asas *quid pro quo*, dalam hal mana Pakistan mempunyai kewajiban untuk menyediakan basis militer kepada Amerika Serikat. Tetapi India tetap tidak mempercayainya. Pernyataan Zia bahwa basis itu tidak akan diberikan "pada saat ini" (the time being)² ditafsirkan bahwa pada saat yang lain Pakistan mungkin akan memberikan basis militer kepada Amerika Serikat. Tafsiran ini semakin meyakinkan India karena terdapat petunjuk ke arah ini. Suatu berita dari London menyebutkan bahwa beberapa ahli elektronika Amerika Serikat telah didatangkan dari Mesir ke Islamabad untuk membangun suatu stasiun yang dapat memonitor percobaan missil Uni Soviet di Asia Tengah.³

Tetapi dengan membeli senjata-senjata mutakhir dari beberapa negara, maka perlombaan senjata yang dikhawatirkan India tidak terelakkan lagi dan pada gilirannya semakin meningkatkan suhu ketegangan hubungan India-Pakistan. Dengan demikian India juga mempunyai andil dalam hal ini. Situasi bertambah kritis.⁴ Baik India maupun Pakistan sama-sama mencari dukungan negara-negara besar. Pakistan kepada Amerika Serikat dan India kepada Uni Soviet.⁵

¹V.P. Vaidik, "Indo-Pak Joint Commission: Right Step in the Right Direction," *Strategic Analysis*, Januari 1983, hal. 604.

²V.P. Vaidik, *loc. cit.*

³V.P. Vaidik, *loc. cit.*

⁴Majalah mingguan *Indian Today* yang mewawancarai 6.187 penduduk di 15 negara bagian India mengatakan bahwa mayoritas mereka yakin mengenai kemungkinan pecahnya peperangan antara India dan Pakistan; *Suara Karya*, 28 September 1981.

⁵Dalam konteks ini RRC harus diperhitungkan pula, baik karena hubungannya yang akrab dengan Pakistan (bahkan sebagai sekutu utamanya) maupun dipandang dari segi kompetisi RRC dengan Uni Soviet dan hubungannya yang tidak harmonis dengan India.

PERUNDINGAN KE ARAH NORMALISASI

Untuk mencegah pecahnya peperangan dengan India, Pakistan menawarkan suatu rencana pakta non-agresi bilateral untuk dirundingkan bersama. Tawaran itu dilontarkan pertama kali secara lisan oleh Pakistan pada tanggal 15 September 1981 yang dipertegas kemudian dengan surat resmi Pakistan kepada India pada tanggal 22 Nopember 1981.¹ Menlu Pakistan Agha Shahi (sebelum digantikan oleh Niaz Naik) mengatakan bahwa pakta non-agresi itu bertujuan: (a) untuk memperoleh jaminan bahwa masing-masing pihak tidak akan menggunakan kekerasan, kekuatan atau invasi; (b) untuk mencapai persetujuan bahwa kedua belah pihak akan menempuh jalan damai guna menyelesaikan perbedaan pendapat dan pertikaian mereka. Dari pernyataan itu disimpulkan bahwa pakta non-agresi bertujuan untuk menyelesaikan secara politik permusuhan mereka yang telah berlangsung beberapa dekade. Dengan demikian normalisasi hubungan India-Pakistan mungkin dapat diwujudkan.

Seperti telah diduga, usul ini sebelum disetujui India, tidak segera mendapat tanggapan yang positif, karena India meragukan kesungguhan Pakistan untuk merundingkan hal itu. Reaksi ini dapat dimengerti karena tawaran tersebut merupakan kebalikan pendirian Pakistan yang pernah menolak tawaran yang serupa dari India. PM Ny. Indira Gandhi bahkan sempat gusar karena Presiden Zia ul-Haq dianggapnya telah "menjajakan" usul ayahnya (Nehru) kepada Pakistan pada tahun 1949 setelah perang memperebutkan Kashmir tahun 1947 usai.²

Dari reaksi dan pernyataan India dapat disimpulkan beberapa alasan mengapa ia bersikap dingin terhadap tawaran Pakistan. *Pertama*, India khawatir kalau usul itu merupakan perangkap Pakistan terhadapnya mengingat rencana remiliterisasi Islamabad akan mendominasi pembicaraan.³ *Kedua*, India meragukan kejujuran Pakistan karena mengingat pengalaman di masa lampau. Meskipun ia dan Pakistan telah menandatangani suatu persetujuan mengenai perwasitan (arbitrasi) atas wilayah Run of Kutch yang ditandatangani pada tahun 1965, Pakistan (di bawah Ayub Khan) mengirim penyusup-penyusup memasuki Kashmir.⁴ *Ketiga*, India menganggapnya sudah implisit tertuang dalam Perjanjian Simla tahun 1972. Perjanjian itu katanya secara implisit telah memuat klausula-klausula yang sejati dengan usul pakta non-agresi yang mencerminkan keinginan mereka untuk menormalisasi hubungan, namun implementasinya sangat seret, bahkan lebih sering

¹Antara, 4 Desember 1981.

²Asiaweek, 12 Pebruari 1982.

³FEER, 29 Januari 1982.

⁴V.P. Vaidik, *loc. cit.*

dilanggar daripada dipatuhi. India berpendapat, bahwa ketentuan untuk tidak berperang yang dijabarkan dalam Perjanjian Simla seharusnya semakin ditingkatkan dan tidak semakin dikurangi. Suatu pengulangan terhadap komitmen tidak berperang katanya akan mengurangi arti penting (semangat Perjanjian Simla 1972.¹ *Keempat*, India meragukan manfaat suatu pakta non-agresi. India menunjuk bukti-bukti sejarah bahwa belum ada suatu pakta non-agresi berhasil dan tahan lama. Pakta Briand-Kellog tahun 1920-an berakhir dengan kegagalan. Pakta Non-Agresi Jerman-Rusia tahun 1939 (Molotov-Ribbenstrop) tidak bertahan lama karena invasi Hitler ke Rusia. Pakta Non-Agresi Jepang-Rusia tahun 1940 (Molotov-Matsuoka) juga mengalami nasib yang sama. Persetujuan Panch Sheel antara India-Cina tahun 1954 hancur karena RRC mengadakan invasi ke India pada tahun 1962. Pakta Keamanan Bersama Soviet-RRC tahun 1950 hanya bertahan selama 10 tahun. Perjanjian yang paling berarti dalam politik internasional adalah *Perjanjian Amerika Serikat-Uni Soviet mengenai SALT* untuk menghindari risiko pecahnya perang nuklir. Namun SALT tidak dapat mencegah meningkatnya ketegangan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet.² Kegagalan itu disebabkan karena dalam beberapa hal pakta non-agresi digunakan sebagai tabir untuk menutup-nutupi ketegangan yang sebenarnya. India merasa bahwa tawaran Pakistan mengenai pakta non-agresi akan mengalami nasib yang sama.

Meskipun demikian, India agaknya menyadari bahwa menutup diri terhadap tawaran Pakistan, apalagi menolaknya, dapat mengakibatkan hilangnya kesempatan yang baik untuk menormalisasi hubungan mereka. Sikap semacam itu juga dapat semakin mendorong Pakistan masuk lebih jauh ke dalam pengaruh Amerika Serikat, sedangkan hal ini tidak dikehendaki India sebab akan berakibat luas terhadap kawasan Asia Selatan. Berdasarkan pengalamannya, setiap kali hubungan Amerika Serikat-Pakistan meningkat timbul dua akibat negatif di anak benua itu. *Pertama*, Asia Selatan akan menjadi kancah pertarungan negara-negara superpower yang pada gilirannya akan semakin mempersulit perbaikan hubungan India-Pakistan. *Kedua*, timbul ketidakseimbangan kekuatan di anak benua India.³ Oleh karena itu India sangat berkepentingan untuk mencegah Pakistan lebih dekat dengan Amerika Serikat.

Di mata internasional, sikapnya itu juga dapat menimbulkan kesan bahwa India menolak tawaran "berdamai" Pakistan sehingga merupakan suatu kemenangan politik bagi Pakistan.

¹ V.P. Vaidik, *loc. cit.*

² K. Subrahmanyam, "The No War Pact with Pakistan," *Strategic Analysis*, Januari 1982, hal. 499.

³ Mohammed Ayoob, "A Caged Handshake Across a Troubled Frontier," *South*, Januari 1983.

Berdasarkan pertimbangan itulah agaknya India menyetujui tawaran Pakistan untuk merundingkan pakta non-agresi sambil mengajukan dua usul balasan untuk dibahas pula, yaitu: (1) perjanjian perdamaian persahabatan dan kerja sama (*treaty of peace, friendship and cooperation*); (2) pembentukan komisi bersama (*joint commission*).

Sesuai dengan kesepakatan bersama, perundingan pertama dilangsungkan di New Delhi tanggal 30 Januari - 1 Pebruari 1982. Dimulainya perundingan itu berarti bahwa suatu lembaran baru dalam hubungan India-Pakistan mulai berdirintis. Tentu saja, agar perundingan itu berhasil, langkah utama yang harus diambil adalah mempertemukan kedua rancangan yang saling bersaing dengan mempertautkan perbedaan-perbedaan yang terdapat di dalamnya. Bila itu dapat dilakukan maka kedua negara tersebut akan dapat memasuki suatu landasan baru serta persahabatan yang bebas dari kecurigaan dan saling tidak mempercayai.

Kedua rancangan itu berbeda di dalam mencapai sasarannya (ruang lingkup jangkauannya). Di satu pihak India menginginkan agar suatu perjanjian berfaset banyak dilaksanakan sekaligus, sedangkan di lain pihak, Pakistan menginginkan agar faset yang banyak itu dilaksanakan bertahap. Itulah sebabnya Pakistan menekankan agar pakta non-agresi dirundingkan lebih dahulu, baru kerja sama bilateral. Sedangkan India menginginkan kerja sama bilateral dahulu, baru pakta non-agresi.

Sekalipun demikian, kedua belah pihak berusaha keras untuk menyingkirkan kerikil-kerikil tajam yang dapat mengganggu perundingan (proses normalisasi). Hal itu antara lain terlihat dari keberhasilan mereka mengatasi perbedaan-perbedaan. Pakistan yang semula menolak untuk membentuk komisi bersama, akhirnya menyetujuinya. Hal itu merupakan langkah maju ke arah normalisasi hubungan India-Pakistan, terlebih-lebih setelah mereka sepakat untuk melanjutkan perundingan babak kedua tingkat Sekretaris Menteri Luar Negeri di Islamabad tanggal 1 Maret 1982.¹

Lebih jauh Pakistan semakin bersikap luwes. Ia tidak lagi mempersoalkan apakah perjanjiannya dengan India akan didahului oleh pembentukan komisi bersama atau sebaliknya. Ia juga tidak begitu mempersoalkan apakah perjanjian itu berupa pakta non-agresi atau perjanjian persahabatan. Namun, tidak semua kesulitan dapat diduga. Perundingan sempat terhenti karena pernyataan wakil Pakistan Agha Hilali mengenai masalah Kashmir di dalam Sidang Komisi Hak-hak Asasi Manusia PBB yang berlangsung di Jenewa bulan Pebruari 1982. Hilali menyamakan keadaan di Kashmir dengan situasi di

¹FEER, 5 Maret 1982.

Libanon dan Namibia.¹ Sebagai protes terhadap ucapan Hilali itu, India segera menanggukuhkan perundingan dengan Pakistan dan lebih lanjut menolak untuk mengirim Sekretaris Kementerian Luar Negeri India R.D. Sathe ke Islamabad untuk memimpin delegasi India dalam perundingan tahap kedua.

Namun, India tampak tidak ingin menggagalkan secara sepihak dialog yang telah dimulai. Setelah perundingan terhenti beberapa bulan, India menyatakan kembali kesediaannya untuk melanjutkan perundingan itu. Pada akhir Mei 1982, PM India Ny. Indira Gandhi mengutus Natwar Singh (Kepala Seksi Kementerian Luar Negeri India urusan Pakistan, Afghanistan dan Iran) ke Pakistan untuk menyampaikan surat pribadinya kepada Presiden Zia ul-Haq² dan berhasil mencapai kesepakatan dengan pejabat-pejabat Pakistan untuk melanjutkan perundingan yang terhenti. Tetapi karena perbedaan-perbedaan mengenai usul-usul mereka sangat luas untuk dapat dijembatani, perundingan tahap kedua yang berlangsung di Islamabad bulan Agustus 1982 tidak berhasil mengambil suatu keputusan penting.

Karenanya, proses normalisasi itu berjalan lamban. Perundingan baru mulai lancar setelah Presiden Zia ul-Haq singgah di New Delhi pada tanggal 1 Nopember 1982 dalam rangka lawatannya ke beberapa negara Asia Tenggara, untuk mengadakan pembicaraan langsung dengan PM India Ny. Indira Gandhi. Kunjungan ini mempunyai arti politis yang sangat dalam bagi hubungan India dan Pakistan khususnya bagi kelancaran perundingan mereka. *Pertama*, karena pertama kalinya hal itu dilakukan Zia sejak ia berkuasa tahun 1977. Kepala negara Pakistan lainnya yang pernah berkunjung ke New Delhi adalah Presiden Ali Bhutto untuk menandatangani persetujuan mengenai pembebasan (pertukaran) tawanan perang yang tertangkap dalam perang pembebasan Bangladesh tahun 1871. *Kedua*, dengan pembicaraan langsung itu dapat dirintis suatu dialog politik tingkat atas, sebab suatu perdamaian tidak dapat diputuskan di dalam pembicaraan tingkat sekretaris bahkan tingkat menteri luar negeri.

Kunjungan Zia ke New Delhi adalah untuk memenuhi undangan Ny. Indira Gandhi dan berlangsung hanya beberapa jam saja sebelum Zia melanjutkan lawatannya ke Asia Tenggara. Pertemuan mereka ini menunjukkan kesungguhan kedua pemimpin itu untuk menormalisasi hubungan mereka. Lebih penting lagi, pertemuan itu telah mendobrak hambatan-hambatan psikologis di antara mereka, seperti terlihat dari hasil-hasil pembicaraannya maupun pernyataan-pernyataan mengenai hasil pertemuan itu. Pertama, mereka sepakat untuk membentuk komisi bersama. Kedua, mereka setuju untuk

¹FEER, *loc. cit.*

²Salamat Ali, "Peace in a New Package," FEER, 11 Juni 1982.

memperbaharui rumusan kedua rancangan yang mereka ajukan, yaitu pakta non-agresi dan pakta perdamaian, persahabatan dan kerja sama. Dalam kesempatan itu Zia menerima secara resmi draft perjanjian perdamaian, persahabatan dan kerja sama India sebagai mata agenda dalam pembicaraan tingkat resmi mendatang. Keduanya juga sepakat untuk membahas secara serempak rancangan kedua negara dalam perundingan.

Sebagai upaya menghilangkan hambatan di dalam proses normalisasi, sebuah protokol ditandatangani mengenai pertukaran tawanan sipil dan pencarian para personal militer yang hilang. Pakistan juga setuju membawa para pembajak Sikh ke depan pengadilan dan sebagai imbalannya India akan menutup perbatasannya dari rembesan para teroris yang mendapat latihan di Kabul menyusup ke Pakistan melalui Punjab dan Sind.¹

Dalam KTT Non-Blok VII di New Delhi bulan Maret 1983 Zia ul-Haq dan Ny. Indira Gandhi mengadakan pertemuan kembali. Dalam kesempatan itu, dan dengan disaksikan oleh keduanya, menteri luar negeri kedua negara akhirnya menandatangani secara resmi persetujuan pembentukan Komisi Bersama. Komisi itu menjadi suatu kerangka yang melembaga untuk memperkuat hubungan bilateral India-Pakistan. Komisi akan mengadakan pertemuan setahun sekali untuk memajukan hubungan mereka di bidang ekonomi, perdagangan, pendidikan, kesehatan, kebudayaan, pariwisata, ilmu pengetahuan dan teknologi.²

HAMBATAN-HAMBATAN DAN PROSPEK NORMALISASI

Dengan berlangsungnya pertemuan antara Presiden Pakistan Zia ul-Haq dan PM India Ny. Indira Gandhi, hubungan India-Pakistan kini bertambah baik. Pertemuan itu telah menambah babakan yang konstruktif dalam sejarah hubungan kedua negara itu dan merupakan momentum politik yang sangat menentukan bagi peningkatan dialog mereka selanjutnya. Secara keseluruhan pertemuan itu sangat penting dan bermanfaat sebab datang tepat pada waktunya, yaitu ketika mereka sedang berupaya keras untuk menormalisasi hubungannya. Mereka telah berhasil meningkatkan pengertian yang lebih baik serta berhasil menetapkan tujuan-tujuan konkrit untuk menormalisasi hubungan mereka seperti tercermin dari hasil-hasil pembicaraan mereka.

Namun perlu direnungkan, bahwa suatu normalisasi hubungan tidak ditentukan oleh suatu perjanjian di atas kertas, melainkan oleh itikad baik serta

¹A.T. Chauhri, "Arah Baru dalam Hubungan India-Pakistan," *Suara Karya*, 22 Maret 1983.

²*Antara*, 9 Maret 1983.

kesungguhan hati kedua negara itu untuk melupakan permusuhanannya. Dengan kata lain, suatu pakta non-agresi ataupun perjanjian perdamaian, persahabatan dan kerja sama bukan jaminan bagi terciptanya perdamaian antara India dan Pakistan, melainkan merupakan sarana saja ke arah itu dan bila tidak dipelihara, akan berakhir dengan kegagalan seperti nasib pakta-pakta yang pernah ada sebelumnya.

Juga harus disadari, bahwa pembicaraan antara Zia dan Ny. Indira Gandhi, sekalipun telah menghasilkan beberapa keputusan penting, tidaklah otomatis dapat menghapus kecurigaan dan perbedaan-perbedaan mereka hanya dalam satu kali pertemuan. Seperti dilukiskan oleh Presiden Zia, pertemuan dari hati ke hati itu baru bersifat melempengkan jalan untuk mencapai persetujuan yang lebih mendasar. Selanjutnya ia mengakui, bahwa masih banyak penghalang untuk mewujudkan normalisasi hubungan India-Pakistan.¹ Oleh karena itu, supaya normalisasi itu terwujud kedua belah pihak harus berupaya keras memecahkan perbedaan-perbedaan yang ada dengan bijaksana.

Persoalan mungkin timbul dari Komisi Bersama yang telah dibentuk. Oleh karena gagasan itu datang dari India, maka di pundaknya terletak tanggung jawab yang besar untuk menyukseskan komisi itu. Kesediaan Pakistan untuk membentuk komisi itu memberi kesan bahwa Pakistan mau mengakui jalan pikiran India dan memperlihatkan kesungguhan Pakistan untuk menormalisasi hubungannya dengan India. Menlu India Narasimha Rao mengatakan bahwa komisi itu akan mengatur normalisasi. Mengingat hal itu, India karenanya harus menjalankan berbagai upaya untuk menyukseskan Komisi Bersama itu dengan memikirkan bentuk-bentuk kerja sama yang dapat membuat komisi itu bermanfaat. Kegagalan Komisi Bersama itu diduga dapat semakin merusak hubungan India-Pakistan. Dikatakan demikian karena salah satu yang menjadi alasan Pakistan menolak komisi itu adalah kekhawatirannya terhadap kegagalan komisi itu sebab dapat merugikan hubungan-hubungan mereka.

Rintangan berikutnya berkenaan dengan berbagai persoalan yang perlu mendapatkan penjelasan yang memuaskan kedua belah pihak. Yang pertama, menyangkut desakan India kepada Pakistan untuk membuat komitmen di dalam suatu perjanjian bahwa mereka tidak akan memberikan (menyediakan) basis militer di negaranya kepada Negara Ketiga. Dalam hal ini India menunjuk hubungan Pakistan-Amerika Serikat dan menduga bahwa Pakistan akan memberikan basis militer kepada Amerika Serikat sebagai imbalan bantuan yang diperolehnya dari Amerika Serikat. Pakistan menyanggahnya dan me-

¹Dalam beberapa kesempatan Zia antara lain menunjuk masalah Kashmir yang menjadi bahan sengketa utama dengan India.

menegaskan bahwa sebagai negara Non-Blok ia tidak akan mengorbankan kedaulatannya, namun jawaban itu belum dapat meyakinkan India. Tetapi baik Pakistan maupun India sebenarnya sama-sama menggantungkan kemampuan persenjataannya kepada negara-negara besar. Oleh karena itu India juga harus dapat meyakinkan Pakistan bahwa negaranya, walaupun bukan satelit Uni Soviet, juga bukan alat politik negara besar itu.

Dalam berbagai masalah dan kejadian internasional sikap politik mereka bertolak belakang, antara lain dalam cara mewujudkan kawasan Samudra Hindia dan Asia Selatan menjadi zona bebas senjata-senjata nuklir. Pakistan telah mengajak India agar tidak mengembangkan senjata nuklir tetapi New Delhi menolaknya termasuk usul Pakistan untuk menandatangani persetujuan tidak menggunakan senjata atom. Sikap India itu menjengkelkan Pakistan, karenanya Presiden Zia menegaskan bahwa Pakistan akan menandatangani perjanjian non-proliferasi nuklir sebelum tinta India kering bila India menandatanganinya.¹ Perbedaan sikap mereka dalam masalah ini bila tidak segera diatasi, dapat berkembang ke arah percekocan politik yang serius.

Demikian pula dalam masalah Afghanistan dan Kamboja. Persepsi mereka terhadap kasus itu sangat berbeda, karenanya perlu segera dijernihkan sebab dapat mempengaruhi proses normalisasi hubungan mereka. Sekembalinya dari New Delhi, Presiden Zia ul-Haq telah menyinggung hal itu di hadapan sekelompok orang-orang Pakistan yang tinggal di Asia Tenggara yang menentang sikap politik India dalam kedua kasus ini.

Akhirnya, ganjalan utama bagi mewujudkan normalisasi itu adalah masalah Kashmir. Peperangan yang terjadi tiga kali antara India dan Pakistan bersumber pada pertikaian mereka atas wilayah ini. Hingga sekarang masalah ini masih tetap merupakan faktor yang rawan dalam hubungan mereka.

Dalam pembicaraannya dengan Ny. Indira Gandhi, Presiden Zia ul-Haq tidak menyinggung masalah Kashmir. Pernyataan bersama hanya menyatakan bahwa kedua pemimpin itu membahas "masalah-masalah bilateral" dan meninjau "masalah-masalah regional dan global" dalam suasana yang hangat-ramah tamah. Tetapi apa masalah-masalah bilateral, regional dan global itu tidak diperinci di dalam pernyataan bersama tersebut. Sikap Zia itu dapat dipahami, sebab disinggungnya masalah Kashmir dalam kesempatan itu dapat mengakibatkan terganggunya dialog antara kedua negara seperti yang telah terjadi sebelumnya. Namun hal itu tidak berarti bahwa Pakistan telah melupakan masalah Kashmir.

¹Kompas, 7 Mei 1983.

Seperti diketahui masalah Kashmir telah menjadi bahan pertikaian antara India dan Pakistan sejak tahun 1947. De facto India menguasai dua pertiga bagian dari Kashmir dan Pakistan sepertiganya. Namun pembagian ini tidak memuaskan Pakistan sebab merasa dipaksakan melalui gencatan senjata yang disponsori oleh PBB. Meskipun suatu persetujuan terhadap masalah ini sudah tercapai dalam Perjanjian Simla 1972, pertentangan sikap antara mereka terus berlangsung. Menurut India, Kashmir merupakan bagian wilayahnya yang tidak terpisahkan, tetapi Pakistan menuntut agar diadakan suatu plebisit yang diawasi PBB guna memungkinkan penduduknya menentukan apakah mereka ingin bergabung dengan India atau Pakistan.

Presiden Zia sendiri telah menyatakan sikapnya yang tegas dalam hal ini, bahwa Pakistan tidak akan berkompromi dalam masalah Kashmir,¹ dan tiga daerah strategis di wilayah ini yakni Gilgit, Munza dan Shardu merupakan wilayah Pakistan. Terhadap pernyataan Zia tersebut India bereaksi keras dan menolak tuntutan Pakistan atas ketiga daerah yang luasnya mencapai 78.932 km² karena menganggapnya sebagai bagian dari wilayah Kashmir milik India.² Lebih jauh India mengatakan bahwa masalah Kashmir sudah selesai sesuai dengan Perjanjian Simla 1972. Tetapi di bulan Mei 1983 Zia kembali mengulangi sikapnya bahwa sebagian besar daerah Kashmir direbut India dengan kekerasan, karenanya harus diselesaikan dengan jalan damai, melalui PBB, KTT Non-Blok atau forum-forum internasional semacam itu.³

PENUTUP

Dari sejumlah masalah yang disebutkan itu kiranya dapat disimpulkan bahwa masih banyak batu penghalang bagi tercapainya normalisasi (perdamaian) antara India-Pakistan. Namun jika ada "political will" kedua belah pihak untuk mengakhiri permusuhannya, yang mendapat dukungan rakyat mereka sepenuhnya, normalisasi itu akhirnya akan terwujudkan. Kesediaan mereka untuk berunding sebenarnya sudah mencerminkan keinginan ke arah normalisasi itu, terlebih-lebih setelah pemimpin kedua negara mau bertemu untuk lebih mengkonkritkan keinginan mereka untuk berdamai. Memang perbedaan pandangan politik mereka tidak akan dapat dipertemukan dalam satu kali pertemuan ataupun dalam beberapa kali perundingan. Tetapi yang penting, kedua negara telah melempengkan jalan ke arah normalisasi itu dan telah berupaya keras mendobrak hambatan-hambatan psikologis dengan merintis suatu dialog politik yang konstruktif antara mereka.

¹Antara, 26 Pebruari 1982.

²Antara, 15 April 1982.

³Kompas, *loc. cit.*

Terwujudnya perdamaian itu akan membuat kawasan Asia Selatan lebih stabil, dan hal ini pada gilirannya membawa dampak positif terhadap hubungan mereka dengan negara-negara Asia Selatan lainnya. Normalisasi itu juga akan melancarkan pembentukan kerja sama regional Asia Selatan yang kini sedang dirintis sebab lancar atau tersendat-sendatnya pembentukan wadah kerja sama itu sangat tergantung kepada sikap India-Pakistan.

Dengan wadah ini mereka dapat merintis kerja sama yang bermanfaat dengan badan-badan kerja sama regional lainnya, seperti ASEAN, MEE dan lain-lain. Lebih jauh kerja sama dan kerukunan yang terjalin antara mereka akan memperkuat barisan negara-negara Dunia Ketiga dalam berbagai forum untuk menghadapi negara-negara maju.

PENGAKUAN SILANG: SUATU KEMUNGKINAN BARU DI SEMENANJUNG KOREA

Endi RUKMO*

Tanggal 27 Juli 1983 genap 30 tahun Perjanjian Gencatan Senjata di Semenanjung Korea ditandatangani oleh Pasukan PBB dan Korea Utara beserta sekutunya Cina. Meskipun demikian situasi di semenanjung itu belum menunjukkan suatu perkembangan yang berarti. Ketegangan di daerah bebas militer tetap tinggi. Sementara Korea Utara meningkatkan persiapannya, Korea Selatan terus memperkuat pertahanannya untuk menangkal serangan yang sewaktu-waktu dapat dilancarkan oleh pihak Utara. Provokasi militer terus dilakukan oleh pihak Korea Utara. Sejak perjanjian itu disepakati, lebih dari 76.000 kali pihak Korea Utara melakukan provokasi militer ke Selatan.¹ Sementara itu, sejak 1954 penyusupan militer Korea Utara yang berhasil digagalkan mencapai jumlah 44 kali.² Memang selama ini 419 pertemuan telah dilangsungkan di Panmunjom,³ namun setiap kali pertemuan itu tidak mencapai suatu hasil.

Perjanjian Gencatan Senjata itu juga menyarankan diadakannya suatu konferensi untuk membicarakan penarikan mundur semua pasukan asing dan mencari penyelesaian damai masalah Korea tersebut. Namun sampai hari ini penyelesaian itu tak kunjung datang. Banyak usulan penyelesaian telah diajukan baik oleh pihak Korea Selatan maupun pihak Korea Utara, tetapi yang terjadi hanyalah pihak yang satu menolak usul pihak yang lain dan mengajukan usulan tandingan yang selalu ditolak lagi. Misalnya, usul 14 pasal yang diajukan oleh pihak Korea Selatan pada Konferensi Jenewa tahun 1954, serta-

*Staf CSIS.

¹Lihat "Herald Observers Anniversary of Armistice Agreement," *FBIS*, ASPAC, 27 Juli 1983, hal. E2.

²*Korea Newsreview*, 25 Juni 1983, hal. 6.

³*Kompas*, 27 Juli 1983.

merta ditolak tidak saja oleh pihak Korea Selatan, tetapi juga oleh Cina dan Uni Soviet. Kemudian usul Korea Utara mengenai pembentukan "Federasi Korea" yang diajukan sepuluh kali selama tiga tahun (1960-1963),¹ dan yang dipertegas lagi pada Kongres Partai Pekerja Korea ke-6 bulan Oktober 1980, semuanya ditolak oleh pihak Korea Selatan, karena semua usul yang diajukan Korea Utara itu menghendaki penarikan mundur pasukan PBB dari Korea Selatan sebagai pra-kondisi perundingan. Persyaratan itu selalu ditolak Korea Selatan karena pihaknya masih curiga terhadap ambisi Korea Utara untuk menyatukan kembali Korea dengan jalan kekerasan dan menerapkan ideologi komunis.

Tulisan ini secara singkat akan mengulas faktor-faktor yang menghambat usaha penyatuan kembali bangsa Korea yang terpisah dan pertimbangan-pertimbangan baru yang muncul, khususnya pada pihak Korea Selatan, yang kelihatan lebih bersifat realistik.

FAKTOR-FAKTOR PENGHAMBAT

Penyatuan kembali bangsa Korea yang terpisah itu kiranya sulit dicapai karena sejak awal negara-negara besar sudah terlibat di dalamnya, dan tampaknya mereka itu memang tidak menginginkan adanya penyatuan kembali. Negara-negara besar itu, khususnya Amerika Serikat, Uni Soviet, Cina dan Jepang, memandang Semenanjung Korea sebagai suatu wilayah yang vital dan strategis dan berusaha mempertahankan pengaruhnya di wilayah itu demi kepentingan strategi (untuk Amerika Serikat dan Uni Soviet) dan kepentingan keamanan (untuk Cina dan Jepang).

Amerika Serikat, misalnya, setelah mengusulkan garis pemisah 38° Lintang Utara antara wilayah Korea Utara dan Selatan, membawa masalah itu ke PBB, yang kemudian menyelenggarakan pemilihan umum di Korea Selatan dan pada bulan Agustus 1948 terbentuklah Republik Korea Selatan. Beberapa bulan kemudian (September 1948) di Utara juga terbentuk Republik Demokrasi Rakyat Korea yang disponsori oleh Uni Soviet.

Sesudah terbentuknya Republik Korea itu, Amerika Serikat menganggap bahwa tugasnya di wilayah itu sudah selesai dan tidak ada gunanya mempertahankan kehadiran militernya di situ, karena tidak mempunyai arti strategis bagi kepentingan Amerika Serikat. Oleh karenanya Pemerintah Washington memutuskan untuk menarik mundur seluruh pasukannya dari Korea Selatan pada bulan Juni 1948.² Kepergian pasukan Amerika itu agaknya dimanfaat-

¹Srivastava, M.P., *The Korean Conflict, Search for Unification*.

Tae Hwan-kwak, "US-Korea Security Relations," *The Journal of East Asian Affairs*, Fall/Winter 1982, Vol. 2, No. 2, hal. 262.

kan oleh pihak Korea Utara untuk mempersiapkan serangannya ke Selatan dalam rangka menyatukan kembali wilayah yang terpisah itu dengan jalan kekerasan. Pemerintah Washington baru sadar bahwa keputusannya itu keliru, ketika pasukan Korea Utara mengadakan invasi ke Korea Selatan pada tanggal 25 Juni 1950. Oleh sebab itu Amerika Serikat segera mengirim kembali pasukannya untuk mempertahankan Korea Selatan.

Sejak itu Amerika Serikat mengakui arti strategis wilayah Korea terutama bagi kepentingan Amerika Serikat di Pasifik Barat dan bagi kepentingan sekutu-sekutunya di kawasan itu. Dalam Perjanjian Pertahanan Timbal-Balik antara Amerika Serikat dan Korea Selatan tahun 1954, yang sampai sekarang merupakan dasar kuat hubungan keamanan antara mereka, antara lain dikatakan bahwa Amerika Serikat sangat terikat janji untuk mempertahankan Korea Selatan.¹ Dalam komunike-komunike bersama mengenai hubungan keamanan antara Pemerintah Seoul dan Pemerintah Washington tahun 1965, 1966 dan 1968, Amerika Serikat mengulang kembali komitmennya untuk tetap menempatkan pasukan daratnya di Korea Selatan. Namun pada akhir tahun 1960-an Amerika Serikat menilai kembali kebijakan keamanannya di dunia, terutama disebabkan oleh peperangan Vietnam yang berlarut-larut dan kesulitan-kesulitan di dalam negeri seperti: inflasi, defisit neraca pembayaran, kritikan-kritikan opini umum dan oposisi Kongres. Penilaian kembali kebijakan keamanan Amerika Serikat itu terungkap ketika pada tanggal 25 Juli 1969 Presiden Nixon menyatakan keinginannya untuk mengurangi kehadiran militernya di Asia dan mendorong negara-negara sekutunya di kawasan ini untuk meningkatkan kemampuan pertahanannya sendiri. Pernyataan ini kini dikenal sebagai Doktrin Nixon.

Doktrin itu menjadi kenyataan ketika tanggal 31 Desember 1973 Pemerintah Amerika Serikat menarik 24.000 pasukan daratnya dari Korea Selatan.² Karena "Vietnam Syndrome" dan kesulitan ekonomi yang semakin parah di Amerika Serikat, Kongres mendesak Presiden Carter untuk menarik lagi pasukan Amerika Serikat dari Korea Selatan. Carter setuju dengan pendapat Kongres itu dan merencanakan untuk menarik mundur 26.000 pasukan daratnya mulai tahun 1979 hingga 1982. Namun setelah Carter mengadakan kunjungan ke Korea Selatan tanggal 29 Juni - 1 Juli 1979 dan mengetahui lebih jelas perkembangan yang terjadi di semenanjung itu, akhirnya ia mencabut kembali rencana tersebut. Setelah Reagan muncul sebagai pemenang di tahun 1980, pemerintahnya justru menegaskan kembali komitmen Amerika Serikat kepada Korea Selatan.

¹*Ibid.*, hal. 263.

²*Ibid.*, hal. 264.

Sementara itu Uni Soviet sejak dahulu memang sudah tertarik untuk menguasai semenanjung itu terutama untuk kepentingan angkatan lautnya dalam mencari pangkalan yang tidak membeku pada musim dingin. Pangkalan-pangkalan seperti itu akan penting sekali bagi kebijakan strategisnya di kawasan Pasifik Barat, terutama dalam menghadapi kekuatan laut Amerika Serikat. Dalam usahanya mencari pangkalan itu, sejak tahun 1979 Uni Soviet berhasil mendapatkan konsesi dari Korea Utara untuk menggunakan fasilitas Pelabuhan Najin,¹ yang tidak saja digunakan untuk kepentingan militer, tetapi juga untuk angkutan barang-barang Uni Soviet dari Siberia seperti barang-barang kimia, batu bara, pupuk dan lain-lain ke luar negeri.²

Dilihat secara geostrategis, Semenanjung Korea juga penting bagi Uni Soviet terutama bagi kepentingan keamanan teritorialnya. Uni Soviet khawatir akan ancaman nuklir Amerika Serikat, yang sewaktu-waktu bila pecah perang nuklir dapat diluncurkan dari wilayah Korea Selatan. Menurut anggapan Moskwa dan Pyongyang, Amerika Serikat menempatkan sekitar 1.000 senjata nuklir jarak menengah di Korea Selatan,³ meskipun hal itu selalu dibantah baik oleh pihak Amerika Serikat maupun Korea Selatan.

Bagi Cina dan Jepang Semenanjung Korea sudah sejak berabad-abad yang lalu menjadi obyek perebutan. Mereka masing-masing melihat betapa vitalnya wilayah itu. Misalnya secara tradisional Jepang menganggap semenanjung itu sebagai "a dagger pointed at the heart of Japan," dan oleh Cina semenanjung itu dianggap sebagai "a hammer ready to strike at the head of China," atau "a lip to protect China's teeth."⁴

Sebenarnya pembagian wilayah Korea itu berawal pada abad ke-16, ketika Jepang yang sudah menguasai sebagian dari wilayah Korea mengusulkan agar diadakan perjanjian pembagian wilayah Korea dengan Cina yang mendukung Kerajaan Korea. Namun perundingan yang diadakan pada waktu itu gagal. Baru tiga abad kemudian, yaitu bulan Juli 1894 ketika Inggris sebagai pene-nghah mengusulkan kepada pihak Cina dan Jepang yang sedang berperang memperebutkan semenanjung itu agar membagi dua saja wilayah yang diper-sengketakan itu. Diperkirakan usul pembagian tersebut hampir sama dengan pembagian sekarang ini, yaitu sekitar garis paralel 38°. Pihak Cina pada waktu itu menerima usul itu dengan persyaratan bahwa Seoul sebagai ibukota Korea dimasukkan ke dalam daerah yang dikuasainya. Tetapi syarat itu di-

¹FBIS, ASPAC, 5 Agustus 1983, hal. E3.

²Srivastava, M.P., *op. cit.*, hal. 55.

³Lihat "South Korea-US Defense Treaty Assailed," FBIS, ASPAC, 9 Agustus 1983, hal. D3.

⁴Hak Joon-kim, *The Unification Policy of South and North Korea - A Comparative Study*, (Seoul: Seoul National University Press, 1977), hal. 16.

tolak Jepang, dengan alasan bahwa kemenangan perang sebenarnya sudah di tangan Jepang. Dan memang pada tahun 1895 pasukan Jepang dengan mudah mengalahkan Cina, sehingga berakhirilah pengaruh Cina di seluruh Semenanjung Korea itu.¹

Perang Korea yang berlangsung dari tahun 1950-1953 mengakibatkan bertambah luasnya keterlibatan negara-negara besar di dalam konflik itu. Memang pada mulanya hanya Amerika Serikat dan Uni Soviet yang telah mendorong terciptanya dua Korea dan masing-masing menganut sistem politik dan ekonomi sesuai dengan negara pendukungnya. Tetapi setelah perang itu Cina yang terlibat langsung dalam peperangan, menjadi faktor penting di dalam konflik, sehingga pada waktu itu tercipta dua persekutuan yang saling berlawanan yaitu persekutuan antara Uni Soviet, Cina dan Korea Utara di satu pihak dan Amerika Serikat, Jepang dan Korea Selatan di lain pihak. Bersamaan dengan Perang Dingin yang semakin memanas, usaha-usaha ke arah penyatuan kembali bangsa Korea yang terpisah itu semakin tidak membawa hasil.

Ada dua faktor penting yang menyebabkan usaha penyatuan kembali itu selalu gagal. *Pertama*, adanya realitas dari situasi di Korea sekarang ini. Di sana terdapat dua sistem nilai, ideologi, dan sistem ekonomi dan politik yang tidak saja berbeda tetapi juga saling bertentangan. *Kedua*, adanya kepentingan yang bertentangan di antara negara-negara besar yang terlibat di dalam konflik Korea itu. Kepentingan-kepentingan itu jelas akan selalu menyulitkan usaha penyatuan kembali kecuali bila ada penyesuaian-penyesuaian dan konsesi-konsesi di antara negara-negara besar tersebut.

PEMIKIRAN BARU MENGENAI PENGAKUAN SILANG

Menyadari sulitnya mencapai penyatuan kembali itu, Pemerintah Korea Selatan, sementara tetap meneruskan kebijakan penyatuan kembali, mulai mempertimbangkan suatu langkah baru yang tampaknya lebih realistis untuk situasi sekarang ini. Menteri Luar Negeri Korea Selatan, Lee Bum-suk, mengatakan di Defense College pada awal Juli 1983 bahwa suatu *pengakuan silang* (cross recognition) atas Korea Selatan dan Korea Utara oleh negara-negara besar merupakan kemungkinan yang lebih masuk akal untuk saat ini. Oleh karenanya, Korea Selatan sedang mempertimbangkan suatu kebijakan baru -- *Nordpolitik* -- dalam rangka menormalisasi hubungan dengan Uni Soviet dan Cina yang menjadi pendukung Korea Utara.²

¹ John Albert White, *The Diplomacy of the Russo-Japanese War*, (Princeton: Princeton University Press, 1964), hal. 316-333.

² *Korea Newsreview*, 9 Juli 1983, hal. 6.

Gagasan mengenai kebijakan baru itu sebenarnya merupakan salah satu pertimbangan yang juga dipikirkan oleh para pemimpin Amerika Serikat, khususnya untuk mencari konsesi-konsesi dari Uni Soviet dan Cina. Bahkan Jepang yang menganggap pentingnya kehadiran pasukan Amerika Serikat di Korea Selatan pada awal tahun 1970-an sudah melihat kesulitan usaha penyesuaian kembali itu, dan telah melihat adanya status quo di Semenanjung Korea. PM Kakuei Tanaka, misalnya, pernah mengatakan bahwa Jepang tidak bisa, tetapi mengakui bahwa ada *dua Korea* di semenanjung itu dan ingin menjalin hubungan diplomatik dengan keduanya.¹

Meskipun masih terdapat banyak hambatan mengenai pengakuan silang itu, tampak gejala-gejala baru yang bisa mengarah pada suatu penyesuaian. Perkembangan yang terjadi pada bulan-bulan belakangan ini dapat menunjukkan adanya gejala-gejala itu. Misalnya setelah Presiden Mesir, Hosni Mubarak, kembali dari Korea Utara dan singgah di Tokyo tanggal 6 April 1983, ia mengatakan kepada PM Nakasone bahwa Kim Il-sung ingin sekali meningkatkan hubungan dengan Amerika Serikat.² Rupanya pesan Kim Il-sung itu ditanggapi positif oleh Nakasone. Sebagai suatu petunjuk, tidak lama sesudah itu, untuk pertama kalinya Pemerintah Jepang mengizinkan suatu delegasi Korea Utara menghadiri Konferensi Ahli Hukum Afro-Asia ke-23 yang berlangsung di Tokyo tanggal 16-20 Mei 1983.³ Kejadian ini diikuti dengan diizinkan *Chuji Kuno*, seorang anggota Parlemen dan LDP serta Presiden Liga Parlemen untuk Persahabatan Jepang-Korea Utara berkunjung ke Korea Utara bulan Juli 1983.⁴

Tanggapan positif Jepang itu kelihatannya tidak terlepas dari perkembangan yang baru saja terjadi di Korea Selatan. Karena terjadinya suatu pembajakan pesawat penumpang Cina tanggal 5 Mei 1983, suatu delegasi resmi Pemerintah Cina dikirimkan ke Seoul untuk merundingkan pengembalian penumpang dan pesawat yang dibajak itu. Perundingan tersebut akhirnya menghasilkan suatu pernyataan bersama 9 pasal yang ditandatangani Ketua Delegasi masing-masing atas nama Republik Korea dan Republik Rakyat Cina.⁵ Bagi Korea Selatan peristiwa itu dianggap tahap awal Cina mengakui keberadaannya (eksistensinya), yang sebelumnya tidak pernah terjadi.

¹Gavan McCormack, "The Reunification of Korea: Problems and Prospects," *Pacific Affairs*, Vol. 55, No. 1, hal. 25.

²Lihat "Shifts in DPRK, PRC Diplomacy Examined," *FBIS*, ASPAC, 18 April 1983, hal. E1.

³Lihat "ROK, DPRK Delegates Attend Tokyo Legal Forum," *FBIS*, ASPAC, 16 Mei 1983, hal. C3.

⁴*FBIS*, ASPAC, 12 Juli 1983, hal. C2.

⁵*Newsweek*, 23 Mei 1983, hal. 9, atau *Korea Newsreview*, 14 Mei 1983, hal. 7.

Namun perkembangan selanjutnya tidak semulus seperti yang diharapkan. "Diplomasi pembajakan" itu tidak memberikan akibat positif lebih lanjut. Dalam konperensi tahunan UNDP yang dilangsungkan di Qingdu dan Hangshou dari tanggal 20 Mei - 9 Juni 1983, Pemerintah Cina tidak memberikan visa masuk kepada delegasi Korea Selatan yang sejak lama telah menjadi anggota UNDP.¹ Kemungkinan hal itu disebabkan oleh protes dari pihak Korea Utara, yang memang merasa tidak senang akan pendekatan antara Cina dan Korea Selatan itu. Sikap Cina itu sangat menyakitkan pihak Korea Selatan. Dalam kasus larinya Mig-21 beserta pilotnya tanggal 7 Agustus 1983 dari Cina ke Korea Selatan, misalnya, Pemerintah Seoul mengirim pilotnya ke Taiwan, meskipun secara resmi ingin membicarakan soal pengembalian pesawatnya dengan pihak Beijing.

Gagasan pengakuan silang itu tidak hanya dibicarakan di Jepang, tetapi juga di Amerika Serikat. Di dalam suatu "Congressional hearing" tanggal 13 Juli 1983 dan seminar yang diadakan oleh "Center for the Study of Foreign Affairs," yang selama ini menjadi "think-tank"-nya Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, pertimbangan kebijakan baru Pemerintah Korea Selatan itu menjadi pokok pembicaraan. Di dalam hearing itu, misalnya, para peserta diskusi menyarankan agar Amerika Serikat menjalin hubungan dagang tidak langsung dengan Korea Utara guna mengurangi ketegangan di Semenanjung Korea. Seorang pejabat senior Amerika Serikat yang membidangi masalah Asia Timur mengatakan bahwa Amerika Serikat mungkin akan mencabut larangan berdagang dengan Korea Utara, jika Uni Soviet dan Cina melakukan hal sama terhadap Korea Selatan.² Meskipun selama ini Amerika Serikat tampaknya masih bersikap keras terhadap Korea Utara, sebenarnya negara itu juga telah mempertimbangkan *pendekatan baru* dengan pihak Korea Utara. Misalnya, Korea Utara telah diizinkan untuk membentuk Tim Pengamat di PBB sejak tahun 1973 dan sejak tahun 1977 Pemerintah Amerika Serikat telah mencabut larangan bagi warga Amerika Serikat untuk berkunjung ke negara itu.³

Perubahan-perubahan sikap yang serupa terjadi juga di Uni Soviet dan kemungkinan di Cina. Menurut Prof. Donald Zagoria⁴ Uni Soviet tidak ingin melihat perang baru di Semenanjung Korea, karena kekalahan Korea Utara akan mempunyai dampak negatif bagi citra Uni Soviet khususnya di mata sekutu-sekutu lainnya. Sebaliknya kemungkinan kemenangan Korea Utara

¹FBIS, ASPAC, 12 Juli 1983, hal. E1.

²Korea Newsreview, 30 Juli 1983, hal. 7.

³FBIS, ASPAC, 28 Juli 1983, hal. E1.

⁴Zagoria, S. Donald (ed.), *Soviet Policy in East Asia*, (New Haven: Yale University Press, 1982), hal. 11.

akan lebih mendekatkan negara itu kepada Cina dan menjauhkannya dari Uni Soviet. Pendekatan antara Cina dan Korea Utara mulai terungkap di tahun 1970-an. Peningkatan hubungan ini bukan saja tampak dari semakin seringnya kunjung-mengunjung antara pemimpin kedua negara, tetapi juga karena selama ini hanyalah Cina yang selalu berpendirian bahwa rezim Pyongyang adalah satu-satunya penguasa yang sah di Semenanjung Korea.

Sementara itu meskipun secara resmi Uni Soviet mendukung posisi Korea Utara mengenai penyatuan kembali, negara ini menyangsikan keberhasilan ambisi Korea Utara mengingat realitas yang ada dewasa ini. Memang Wakil Menteri Luar Negeri Uni Soviet, Kapitsa, pernah mengatakan secara resmi di Tokyo tanggal 14 April 1983 antara lain bahwa Uni Soviet tidak ingin mengakui Korea Selatan dan Moskwa menolak apa yang disebut pengakuan silang itu.¹ Tetapi secara pribadi, para cendekiawan Soviet menyatakan bahwa *koeksistensi damai* antara dua Korea seperti halnya *dua Jerman* akan lebih menguntungkan kepentingan Uni Soviet di kawasan itu, karena situasi seperti itu akan membuat Korea Utara tetap condong kepada Uni Soviet.²

Demikian pula Cina, untuk situasi seperti sekarang ini, tidak ingin berperang melawan Amerika Serikat, terutama karena kepentingan pembangunan ekonomi dalam negerinya sangat mengharapkan bantuan dari negara-negara Barat khususnya dari Amerika Serikat dan Jepang. Ralp N. Clough juga mengatakan pada suatu hearing tentang kebijakan Uni Soviet di Asia Utara yang disponsori oleh Sub-Komite untuk Asia dan Pasifik DPR Amerika Serikat tanggal 21 Juli bahwa Uni Soviet menolak mensuplai perlengkapan militer modern kepada Korea Utara karena negara itu tidak menginginkan suatu perang baru di kawasan itu.³ Perubahan sikap Uni Soviet dan Cina di satu pihak dan Amerika Serikat di lain pihak mungkin akan mengubah situasi tegang di Semenanjung Korea.

PENUTUP

Penolakan resmi Uni Soviet itu mungkin karena pihak Korea Utara dengan tegas menentang prinsip pembagian dua Korea itu secara permanen. Dalam rangka memperingati 30 tahun Perjanjian Gencatan Senjata di Pyongyang

¹Antara, 15 April 1983.

²Ralp N. Clough, "The Soviet Union and Two Korea," di dalam buku Zagoria S. Donald (ed), *op. cit.*, hal. 180.

³Lihat "Government Weighs Balanced Contact with World Powers," *FBIS*, ASPAC, 28 Juli 1983, hal. E1.

tanggal 27 Juli 1983 PM Korea Utara, Yi Chong-ok, mengatakan bahwa ide "dua Korea" dari pihak Korea Selatan dan Amerika Serikat itu semata-mata merupakan usaha provokasi baru terhadap Korea Utara.¹ Dalam hal ini baik Cina maupun Uni Soviet ingin tetap menjalin hubungan yang baik dengan Korea Utara tidak saja karena letaknya yang strategis, tetapi juga karena masing-masing ingin mempertahankan pengaruhnya di wilayah itu. Di sini sebenarnya taruhan Korea Utara cukup besar untuk membuat kedua negara besar itu mau tetap berhubungan baik dengannya.

Kesempatan seperti itu digunakan Korea Utara sampai sekarang. Sebagai contoh, belum lama ini Pemerintah Pyongyang dan Pemerintah Beijing menandatangani suatu perjanjian penggunaan Pelabuhan Chongjin, suatu tempat yang cukup strategis di Pantai Korea Utara di Laut Jepang.² Kejadian itu akan dapat mengurangi rasa kesal Cina kepada Korea Utara yang telah mengizinkan Uni Soviet menggunakan fasilitas pelabuhan di Najin.

Tetapi rupanya Korea Utara tidak mau melihat kenyataan baru yang sedang terjadi di Korea Selatan. Korea Selatan mempertimbangkan kebijakan baru itu karena saat inilah suatu kesempatan baik untuk mencari dukungan internasional yang lebih besar. Dengan pesatnya pertumbuhan ekonomi, sejak tahun 1980 Korea Selatan berusaha meningkatkan peranannya di luar negeri. Kerja sama di bidang ekonomi, seperti penanaman modal dan perdagangan dan di bidang kebudayaan dengan negara-negara lain terus ditingkatkan. Meskipun belum menjadi anggota PBB, Korea Selatan telah menjadi anggota dari delapan organisasi PBB dan 15 organisasi internasional lainnya.³

Sementara itu negara ini juga akan menjadi tuan rumah beberapa pertemuan internasional yang penting seperti pertemuan IPU bulan Oktober 1983, sidang umum IMF tahun 1984, Asian Games tahun 1986 dan Olympiade tahun 1988. Semakin berperannya Korea Selatan di forum-forum internasional itu bisa membuat Korea Utara semakin tidak berhasil meyakinkan baik Moskwa maupun Beijing untuk tidak hadir di dalam pertemuan-pertemuan yang diselenggarakan di Seoul, sehingga mau tidak mau pihak Korea Utara akhirnya harus mengakui kenyataan baru itu dan menyesuaikan diri.

¹Lihat "Yi Chong-ok Banquet Address," *FBIS*, ASPAC, 28 Juli 1983, hal. D3.

²Lihat "North Korea-China Seaport Agreement Viewed," *FBIS*, ASPAC, 5 Agustus 1983, hal. E3.

³*Korean Newsreview*, 9 Juli 1983, hal. 6.